Valiokunnan lausunto PuVL 8/2016 vp– VNS 5/2016 vp

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- osastopäällikkö, prikaatikenraali Pasi Kostamovaara, sisäministeriö, Rajavartiolaitos
- lähetystöneuvos Minna Laajava, ulkoasiainministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Jyri Raitasalo, puolustusministeriö
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, kenraaliluutnantti Jaakko Kaukanen, Rajavartiolaitos
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- kyberturvallisuuden professori Jarno Limnéll, Aalto-yliopisto
- hallintojohtaja Asko Harjula, Huoltovarmuuskeskus
- Jean Monnet -professori Hanna Ojanen
- hallintotieteiden tohtori Juhani Kivelä

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisarvio selonteosta

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa 29.5.2015 linjattiin, että hallitus laatii vuoden 2016 toukokuun loppuun mennessä selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta. Tässä selonteossa määritellään sisäisen turvallisuuden seurantaan soveltuvat tavoitteet ja mittarit sekä arvioidaan poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet. Selontekotyössä käsitellään kattavasti myös kokonaisturvallisuuden edellyttämät eri viranomaisten yhteistoimintamenettelyt ja sisäisen turvallisuuden keskeisimmät haasteet lähitulevaisuudessa.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2016 vp

Sipilän hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi, että Suomi on maailman turvallisin maa asua, yrittää ja tehdä työtä. Päämäärään pyritään turvaamalla sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky koko maassa.

Sisäisen turvallisuuden selonteon esipuheessa todetaan, että sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan ainoastaan sisäasiainhallinnon toimijoita. Selonteon mukaan muita tärkeitä sisäisen turvallisuuden toimijoita ovat tuomioistuimet, syyttäjänvirastot, Rikosseuraamuslaitos ja Tulli sekä sosiaali- ja terveystoimi.

Selonteossa todetaan edelleen, että sisäinen turvallisuus ei ole vain operatiivisten viranomaisten toimintaa. Sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat keskeisesti muun muassa syrjäytyminen, tuloerot, työllisyystilanne, alkoholi- ja päihdepolitiikka, taloustilanne ja yhdenvertaisuus. Perheillä, lähiyhteisöillä, kansalaisyhteiskunnalla, sosiaali- ja terveystoimella sekä kouluilla on ensisijainen vastuu turvallisuutta tuovasta hyvinvoinnista. Näihin haasteisiin selonteko ei suoraan ota kantaa tai esitä ratkaisumalleja. Puolustusvaliokunta pitää selonteossa tehtyä rajausta ymmärrettävänä, mutta ei ongelmattomana. Valittu kapea tarkastelukulma on johtanut lopputulokseen, jossa selontekoa voi luonnehtia varsin resurssipainotteiseksi asiakirjaksi.

Valiokunta toteaa, että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa tuodaan esiin, että keskinäisriippuvuuden maailmassa maailmanlaajuiset kehityssuunnat ovat osa Suomen toimintaympäristöä. Sisäisen turvallisuuden selonteossa taas todetaan, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys on kiistaton. Suurin muutos turvallisuudessa on tapahtunut niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuteen ulkoapäin.

Valiokunnan mielestä sisäisen turvallisuuden selonteossa ei riittävästi käydä läpi sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintoja. Myös analyysi erilaisten turvallisuusuhkien keskinäisestä suhteesta jää pinnalliseksi. Sisäisen turvallisuuden selonteossa todetaan jatkotyön osalta, että vuonna 2017 laadittavassa sisäisen turvallisuuden strategiassa määritetään ne konkreettiset toimenpiteet, joilla Suomesta tulee maailman turvallisin maa asua, elää, yrittää ja tehdä työtä. Tämä strategiapaperi tullaan tekemään laajan poikkihallinnollisen valmistelun pohjalta, ja siinä on valiokunnan saaman selvityksen mukaan määrä käydä läpi myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintoja. Puolustusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sisäisen turvallisuuden strategiaa voi olla vaikea työstää, jos lähtökohtatilannetta ei ole hahmotettu tai työlle asetettu selkeitä tavoitteita selonteon kautta.

Valiokunnan mielestä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintatarkastelua olisi merkittävästi auttanut poikkihallinnollinen valmistelu — selonteko laadittiin nyt vain sisäasiainministeriön omin voimin — sekä selonteon parlamentaarinen valmistelu. Tällainen valmisteluprosessi olisi ollut tarpeen myös siksi, että sisäisen turvallisuuden selonteko laadittiin nyt ensimmäistä kertaa. Valiokunta huomauttaa, että parlamentaarinen seuranta on koettu tarpeelliseksi sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen että puolustusselonteon valmistelussa. Parlamentaarisen seurannan selkeänä hyötynä voidaan pitää kannanmuodostusta yli hallitus-oppositioasetelman jo selonteon valmisteluvaiheessa. Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että selonteoissa esitetyt resurssitarpeet ja toiminnan kehittämistä koskevat linjaukset eivät rajoitu vain tälle vaalikaudelle.

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2016 vp

Puolustusvaliokunta on ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa koskevassa lausunnossaan (PuVL 7/2016 vp) tarkastellut kattavasti nykyistä selontekorakennetta: ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon lisäksi laaditaan sisäisen turvallisuuden selonteko sekä puolustusselonteko. Lausunnossa on arvioitu myös parlamentaarisen seurannan merkitystä selontekojen valmisteluprosessissa, kokonaisturvallisuuden konseptia, ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapintakysymystä sekä hybridi- ja kyberuhkia.

Kansainvälisen yhteistyön merkitys Suomen turvallisuudelle

Selonteon mukaan eurooppalainen turvallisuusympäristö on muuttunut nopeasti lähialueiden kriisien takia. Asiakirjassa viitaan erityisesti Syyrian sisällissotaan, terrorismiin, laajaan laittomaan maahantuloon ja Ukrainan konfliktiin. Selonteossa todetaan, että laiton maahantulo uhkaa unionin perusrakenteita ja -mekanismeja. Kriiseihin vastaamiseksi EU hyväksyi vuonna 2015 sisäisen turvallisuuden alalla Euroopan turvallisuusagendan ja Euroopan muuttoliikeagendan.

Selonteko toteaa myös, että EU:n sisäisen turvallisuuden prioriteeteiksi on määritelty terrorismin, terrorismiin radikalisoitumisen sekä terrorismiin rekrytoinnin ja rahoituksen torjunta sekä vahvistettu rajaturvallisuus. Prioriteetteja ovat myös vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ennalta ehkäisy ja torjunta sekä verkkorikollisuuden ennalta ehkäisy ja torjunta sekä verkkoturvallisuuden edistäminen.

Puolustusvaliokunnan kuulemat asiantuntijat kiinnittävät huomiota siihen, että EU-yhteistyö — ja kansainvälisen yhteistyön merkityksen kuvaus ylipäänsä — on jäänyt selonteossa liian vähälle huomiolle. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja viittaa selonteon toteamukseen siitä, että Suomen sisäinen turvallisuus on tiukasti sidoksissa muiden unionimaiden ja naapurimaiden turvallisuuteen. Valiokunta korostaa EU-yhteistyön merkitystä. Euroopan unioni on Suomen arvoyhteisö. Suomen tulee edistää kaikin tavoin unionin kykyä uudistua ja vastata sisäisiin ja ulkoisiin haasteisiin.

Turvallisuuden tunne Suomessa

Selonteossa todetaan, että suomalaisten turvallisuuden tunne on kansainvälisesti vertailtuna edelleen korkea. Turvallisuuden tunnetta selittävät vahva sosiaalinen koheesio, vähäinen korruptio ja luottamus instituutioihin sekä erityisesti perheeseen ja läheisiin. Selonteon mukaan tilanne on kuitenkin huolestuttavasti muuttumassa ja turvattomuuden tunne on lisääntymässä. Turvallisuuden tunteessa tapahtunut muutos on seurausta muun muassa nopeasti muuttuneesta maailmasta. Sisäisessä turvallisuudessa huolta aiheuttivat erityisesti kansainvälinen terrorismi, turvapaikkaa hakevien määrän kasvu, vastakkainasettelun lisääntyminen Suomen lähialueella ja kyberuhkat.

Selonteossa tuodaan esiin, että viranomaisten toimintavalmiusaikojen piteneminen, näkyvän poliisitoiminnan väheneminen ja erityisesti massarikosten selvittämisasteen heikko taso ovat kaikki vaikuttaneet turvallisuuden tunteen heikentymiseen. Suomen taloudellinen tilanne sekä etuuksien ja palveluiden leikkaukset näkyvät yhä selvemmin tyytymättömyytenä kansalaisten keskuudessa. Samanaikaisesti tapahtunut turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ja sen edellyttämät taloudelliset panostukset ovat entisestään vahvistaneet negatiivista ilmapiiriä ja vastakkainasettelua sekä heikentäneet turvallisuuden tunnetta. Myös terrorismin uhan kasvaminen Euroopassa on

vaikuttanut turvallisuuden tunteeseen. Turvallisuuden tunteeseen vaikuttaa erityisesti luottamus viranomaisten kykyyn vastata näihin ongelmiin.

Valiokunta pitää turvallisuuden tunteen ylläpitämistä ja vahvistamista keskeisen tärkeänä kysymyksenä suomalaisen yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Valiokunta korostaa, että Suomella on kaikki edellytykset pysyä maana, jossa kansalaisilla on korkea turvallisuuden tunne ja luottamus viranomaisten toimintakykyyn. Tämä vaatii määrätietoista puuttumista muun muassa eriarvoistumiskehitykseen, joka on lisääntynyt huolestuttavassa määrin viime vuosina ja jota voidaan pitää yhtenä keskeisistä yhteiskunnallista vakautta uhkaavista haasteista. Valiokunta painottaa, että turvallisuus edellyttää väistämättä myös eri hallinnonalojen poikkihallinnollista yhteistyötä, jossa reviirijaosta huolehtimisen sijasta tulee entisestään kehittää turvallisuustoimijoiden verkostoitumista.

Sisäisen turvallisuuden toimijoiden resurssit

Valiokunta toteaa, että selonteossa on perinpohjaisesti ja yksityiskohtaisesti kuvattu poliisin, rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, hätäkeskustoiminnan ja maahanmuuttohallinnon toimintaa ja resurssitarpeita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sisäisen turvallisuuden viranomaiset ovat koko 2000-luvun toteuttaneet suuria rakenteellisia uudistuksia ja sopeuttamistoimia. Lisäsopeutustoimenpiteiden tekeminen on hyvin vaikeaa, ja lisäleikkaukset kohdistuvat vääjäämättä operatiiviseen henkilöstöön.

Valiokunta toteaa, että sisäinen turvallisuus on suomalaisen demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan keskeinen tukijalka. Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että sisäisen turvallisuuden toimijoilla on riittävät resurssit vastata alati lisääntyviin ja yhä monimutkaisempiin tehtäviin. Vain tätä kautta voidaan osaltaan varmistaa, että kansalaisten turvattomuuden tunteen lasku saadaan pysäytettyä.

Sisäisen turvallisuuden selonteossa todetaan, että sopeuttamistoimien kautta poliisien määrä vakiintuu kehyskaudella noin 7 000 poliisin tasolle. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan haastava turvallisuusympäristö huomioiden minimitason tulisi olla 7 200 poliisia. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi vuonna 2010 poliiseja oli 7 800. Valiokunta huomauttaa, että Suomi on harvaanasuttu maa, jossa on suhteessa väkilukuun vähemmän poliiseja kuin muissa Pohjoismaissa. Laajemmassa eurooppalaisessa vertailussa epäsuhta on vielä suurempi. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää 7 200 poliisin minimivahvuutta perusteltuna.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sama resurssihaaste koskee myös suojelupoliisia: resurssit eivät ole tasapainossa turvallisuusympäristöön nähden. Suojelupoliisi on toistuvasti nostanut esiin lisärahoitustarpeen, jotta riittävät resurssit ja vähintäänkin toiminnan nykyinen taso kyetään varmistamaan

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Rajavartiolaitos on merkittävästi sopeuttanut toimintaansa jo 1990-luvulta lähtien. Tämä on näkynyt muun muassa siinä, että toiminnot sisärajoilla on ajettu alas. Henkilöstö on vähentynyt noin 25 prosenttia, ja 2 500 virkamiestä on siirretty uusiin tehtäviin. Asiantuntijat korostivat, että nykyisessä turvallisuustilanteessa on välttämätöntä ylläpitää uskottava ja itsenäinen rajavartiointi. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen ja pitää pe-

rusteltuna selonteon kannanottoa siitä, että vuoden 2012 valvontatason saavuttaminen edellyttää pysyvän lisärahoituksen osoittamista itärajan vartiointiin vuosina 2018—2020. Lisärahoituksella voitaisiin varmistaa myös harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden saatavuus sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen ja kyky torjua hybridiuhkia.

Selonteossa tuodaan esiin, että Rajavartiolaitoksella on ainoana viranomaisena osaaminen ja toimivalta vastata sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden uhkiin. Rajaturvallisuus- ja meripelastustehtävien jokapäiväinen hoitaminen raja- ja merialueilla takaavat korkean valmiuden myös alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä selonteon toteamusta siitä, että Rajavartiolaitoksen toimivaltaa ja valmiutta, valmiuden säätelyä ja aluevalvontaa koskevaa lainsäädäntöä tarkennetaan kattamaan yksiselitteisesti myös hybridiuhkien käsite ja niiden torjunnassa tarvittava toimivalta.

Yhteenveto

Saadun selvityksen mukaan lähes kaikki turvallisuustoimijoita koskevat lait on uudistettu 2000-luvulla ilman kokonaisturvallisuuden tarkastelukulmaa. Nykyistä säädöspohjaa ja sen toimivuutta on valiokunnan mielestä syytä tarkastella myös tästä näkökulmasta. Lisäksi on tärkeää varmistaa valmiuslain (1552/2011) ajanmukaisuus erityisesti poikkeusolojen määritelmän osalta.

Valiokunta korostaa eri viranomaisten tehtävien, työnjaon ja toimivaltuuksien selkeyttä tilanteessa, jossa normaaliolosuhteista ollaan liukumassa kohti poikkeusolojen järjestelyjä. Tällöin on erityisen tärkeää varmistaa, että poliisi, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat toimivat saumattomasti yhteen: vastuutaho tulee aina olla selvillä. Valiokunta huomauttaa, että yhteistyötä ja yllättäviin tilanteisiin varautumista ei voida parantaa yksin säädöksin ja rakenteellisin muutoksin. Avainasemassa on kokonaisturvallisuusajattelu.

Valiokunta toteaa, että Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi: turvallisuusympäristö on sekä ulkoisesti että sisäisesti voimakkaassa murroksessa. Supistuvat resurssit ovat ristiriidassa lisääntyvien ja monimutkaistuvien tehtävien, kansalaisten odotusten sekä toimintaympäristön muutoksen kanssa. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus limittyvät voimakkaasti toisiinsa, ja niitä on mahdotonta erottaa toisistaan nykymaailmassa. Uhkatekijöiden vuorovaikutus keskinäisriippuvaisessa turvallisuusympäristössä tekee niistä entistä monimutkaisempia ja vaikeammin tunnistettavia.

Valiokunnan mielestä Suomella on kaikki ne vahvuudet, joilla monimuotoisiin uhkiin voidaan vastata uskottavasti. Suomessa viranomaisyhteistyö on perinteisesti ollut hyvin toimivaa. Myös kansalaisten näkökulmasta turvallisuusviranomaiset Suomessa ovat hoitaneet tehtävänsä hyvin. Tehokkaan viranomaistoiminnan mahdollistava säädöspohja on pääsääntöisesti kunnossa, joskin tarvetta rajapintatarkasteluun on olemassa, jotta vastuuviranomainen on kaikissa olosuhteissa aina selvillä.

Turvallisuustilanteen vakaana säilyminen vaatii, että turvallisuuden eri toimijoilla Suomessa on riittävät resurssit valtakunnallisesti ja alueellisesti kattavan toimintakyvyn ylläpitämiseen. Turvallisuuden toimijat — oli kyse sitten puolustusvoimista tai sisäisen turvallisuuden viranomaisis-

ta — ovat viime vuosina joutuneet sopeuttamaan toimintaansa rankoin leikkauksin ja säästötoimenpitein. Suomen haastava turvallisuusympäristö huomioiden tällä linjalla ei voi enää jatkaa.

Valiokunta huomauttaa, että valtion keskeisin tehtävä on ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden takaaminen kansalaisilleen. Poikkeuksellisen vaikeasta taloustilanteesta huolimatta turvallisuusviranomaisten toiminta pitää pystyä takaamaan kaikissa olosuhteissa. Oikein resursoitu viranomaistoiminta on keskeisen tärkeä keino varmistaa korkea turvallisuuden tunne suomalaisessa yhteiskunnassa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola