# Ulkoasiainvaliokunta

**Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta**

**Hallintovaliokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten hallintovaliokunnalle. Määräaika: 14.10.2016.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- sisäministeri Paula Risikko, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- valtiosihteeri Paula Lehtomäki, valtioneuvoston kanslia
- ulkoasiainministeri Timo Soini, ulkoasiainministeriö
- alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö Jukka Salovaara, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Jukka Juusti, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Tiina Tarvainen, puolustusministeriö
- valtiovarainministeri Petteri Orpo, valtiovarainministeriö
- erityisavustaja Ville Valkonen, valtiovarainministeriö
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, kenraaliluutnantti Jaakko Kaukanen, Rajavartiolaitos
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, Suojelupoliisi
- ylijohtaja Jaana Vuorio, Maahanmuuttovirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Poliisihallitus

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### Johdanto

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa linjattiin, että hallitus laatii toukokuun 2016 loppuun mennessä selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta vastauksena voimakkaaseen toimintaympäris-

tön muutokseen ja sen myötä turvallisuusviranomaisten lisääntyneisiin ja monimutkaistuneisiin tehtäviin. Hallitusohjelman mukaan jännittynyt turvallisuuspoliittinen tilanne Suomen lähialueilla ja uudentyyppiset uhkakuvat edellyttivät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden resurssien tarkistamista ja kohdentamista vastaamaan muuttunutta tilannetta.

Valiokunta toteaa, että Suomen turvallisuustilanne on kokonaisuudessaan edelleen hyvä, mutta sitä voivat heikentää monet selonteossa ja tässä lausunnossa tunnistetut haasteet, joihin on asianmukaisesti varauduttava.

Valiokunta korostaa, että kansakunnan eheys ja yhteenkuuluvuus on sen sisäisen turvallisuuden tärkein tekijä ja edellytys sille, että se pystyy vastaamaan alkuperältään maamme rajojen ulkopuolelta maahamme heijastuviin uhkiin.

Valiokunta painottaa, että Suomen hyvä sisäisen turvallisuuden tilanne ja hyvä hallinto ovat tärkeitä myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta. Ulkomaiset investoijat pitävät Suomen vakaata turvallisuustilannetta hyvin myönteisenä seikkana.

**Kokonaisturvallisuus**

Käsiteltävänä oleva sisäisen turvallisuuden selonteko on ensimmäinen laatuaan. Selonteon esipuheessa on todettu, että se yhdessä myöhemmin annettavien ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä puolustusselonteon kanssa muodostaa kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehyksen kuluvalla hallituskaudella. Myös sittemmin annetun ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon johdanto-osassa on viittaukset selontekojen kokonaisuuteen, lisättynä viittauksella alkuvuodesta 2016 annettuun selontekoon Suomen kehityspolitiikasta.

Ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota kokonaisturvallisuuden toteutumisen tärkeyteen jo vuosien 2009 ja 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisista selonteoista antamissaan mietinnöissä (UaVM 5/2009 vp ja UaVM 1/2013 vp). Myös valtioneuvoston joulukuussa 2012 hyväksymä periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta ohjaa turvallisuuden alalla toimivia hallinnonaloja toimimaan laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kokonaisturvallisuuden näkökulma on sisäisen turvallisuuden selonteossa kuitattu lähinnä edellä mainitulla selonteon alussa olevalla viittauksella selontekojen kokonaisuuteen ja niistä muodostuvaan turvallisuuden viitekehykseen. Muutoin teksti keskittyy vahvasti sisäisen turvallisuuden toimintaan ja viranomaisiin ja näiden välisiin yhteistyömuotoihin. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää sisäisen turvallisuuden selonteossa valittua näkökulmaa turvallisuuteen suppeana.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa edelleen laajan turvallisuuskäsityksen omaksumisen keskeisyyttä kaikilla turvallisuuden alalla toimivilla hallinnonaloilla koherentin toiminnan varmistamiseksi. Edettäessä selonteon seuraavaan vaiheeseen eli sisäisen turvallisuuden strategian valmisteluun valiokunta pitääkin tärkeänä, että turvallisuuden näkökulmaa laajennetaan.

## Selontekojen koordinointi

Ulkoasiainvaliokunnalle korostetiin valiokuntakuulemisten yhteydessä nyt julkaistujen/tekeillä olevien selontekojen toimivaa ja tiivistä koordinointia ja yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä. Asiantuntijat painottivat hyvän yhteistyön näkyvän erityisesti toimintaympäristön analyysin ja siitä aiheutuvien uhkien yhteneväisyytenä niin sisäisen turvallisuuden kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisen ja myöhemmin kuluvana vuonna valmistuvan puolustuspoliittisen selonteon kohdalla.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa pitävänsä lähtökohtana, että analyysi vallitsevasta toimintaympäristöstä ja sen kehittymisestä sekä Suomen turvallisuuden tilasta on sama kaikilla valtioneuvoston alaisilla toimijoilla. Puolustuspoliittinen selonteko ei ole vielä valmistunut, mutta valiokunta toteaa asiantuntijakuulemisten pohjalta, että tämä lähtökohta vaikuttaa toteutuvan selontekojen kokonaisuudessa. Toisaalta valiokunta korostaa, että niin sisäisen kuin ulkoisen turvallisuuden uhat, resurssit ja ratkaisuvaihtoehdot limittyvät tänä päivänä niin merkittävästi toisiinsa, että selontekojen toimintaympäristöä laajempikin koordinointi olisi ollut perusteltua. Nyt erillisten selontekojen muodostama kokonaisuus jää hajanaiseksi. Lisäksi sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelusta puuttuu parlamentaarinen ulottuvuus, toisin kuin ulko- ja turvallisuus- sekä puolustuspoliittisista selonteoista, joiden valmistelussa eduskunta parlamentaarisen seurantaryhmän kautta on mukana.

## Toimintaympäristö ja sen muutokset

Sisäisen turvallisuuden selonteossa listataan keskeisimmiksi Euroopan turvallisuusympäristöä muuttaneiksi tekijöiksi lähialueiden kriisit—erityisesti Syyrian sisällissota, terrorismi, laaja maahanmuutto sekä Ukrainan konflikti. Näistä muutoksista johdettuna suurimmiksi uhiksi Suomessa luetellaan Venäjän tilanne ja sen suhteiden huononeminen lännen kanssa, turvapaikkaa hakevien määrä ja järjestäytyneen rikollisuuden kasvu sekä terrorismin uhka. Myös globaalit haasteet liittyen verkkorikollisuuteen on mainittu selonteossa.

Yleisenä toimintaympäristöön liittyvänä kommenttina ulkoasiainvaliokunta toteaa laittoman maahantulon painottuvan selonteon uhkakuvissa huomattavan paljon, kun merkittävin sisäistä vakautta Suomessa uhkaava tekijä on kuitenkin yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvaminen. Eriarvoistumista selonteko ei juurikaan käsittele. Muutoin valiokunta yhtyy selonteon keskeisiin näkemyksiin toimintaympäristön muutoksista ja sen aiheuttamista uhista. Samalla valiokunta korostaa, että kaikki yllä mainituista uhista ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä korostuvat sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnat.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden lähentyminen ei kuitenkaan juurikaan näy sisäisen turvallisuuden selonteossa. Selonteko tyytyy toteamaan uhkien yhä tiiviimmän limittymisen, mutta se ei analysoi, millaisia muutostarpeita limittymisestä aiheutuu viranomaisten välisiin yhteistyömuotoihin ja toimintamalleihin ja miten niihin aiotaan reagoida.

Valiokunta korostaa, että yhteiskunnan turvallisuusstrategian vuodelle 2017 ajoittuva päivittäminen tarjoaa hyvän mahdollisuuden rajapintojen läpikäymiseen ja mahdollisten tarvittavien uudistusten hahmottamiseen. Määritelmänsä mukaisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategia perustuu

laajaan turvallisuuskäsitykseen, joka kattaa sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden ja niiden lisäksi myös yhteiskunnan muut osa-alueet, kuten talouden ja ympäristön.

Ulkoasiainvaliokunta pitää myös terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin käsittelyä selonteossa hyvin pintapuolisena. Ottaen huomioon erityisesti Pariisin (joulukuu 2015), Brysselin (maaliskuu 2016) ja Nizzan (heinäkuu 2016) viimeaikaiset terrori-iskut ja terrorismin uhkan kasvun Euroopassa, valiokunnan mielestä olisi ollut perusteltua käsitellä sen suomalaiseenkin turvallisuusympäristöön aiheuttamia vaikutuksia syvällisemmin. Turvallisuusuhkia Euroopassa saattaa lisätä myös se, että terroristijärjestö ISILin aluemenetysten johdosta konfliktialueille lähteneitä eurooppalaisia radikalisoituneita vierastaistelijoita pyrkinee palaamaan enenevässä määrin lähtömaihinsa.

Vastauksena Suomen turvallisuusympäristön muutoksiin valiokunta painottaa myös käynnissä olevan tiedustelulainsäädännön uudistamisen tärkeyttä. Lainsäädännön tarkistaminen niin, että Suojelupoliisi ja muut kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset pystyvät vastaamaan Suomea koskeviin uudenlaisiin uhkiin ja hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä riittävän tehokkaasti, on tärkeää. Valiokunta korostaa, että uudistustyössä on tärkeää kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

**Resurssit**

Selonteko toteaa nykyisen valtiontalouden kehystason edellyttävän sopeuttamistoimia kaikilta sisäisen turvallisuuden toimialoilta.

Poliisihallinnon osalta valiokunnan asiantuntijakuulemisissa korostettiin rahoituksen tason laskun heikentävän poliisin kykyä toimia ennakoivasti nopeasti muuttuvissa uhkatilanteissa sekä kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin ja selvitä lakisääteisistä tehtävistään. Valiokunta korostaa olevan tärkeää turvata poliisille riittävät resurssit, jotta se pystyy selviytymään lakisääteisistä tehtävistään.

Rajavalvonnan osalta selonteon linjaus resurssien lisäämisestä itärajalla merkitsee asiantuntijoiden mukaan sopeuttamistoimia rajavartiolaitoksen muilla toiminta-alueilla. Itärajan osalta valiokunta korostaa, että Suomen ja Venäjän välinen rajaliikenne on toiminut ja toimii yleisesti ottaen hyvin. Ainoan merkittävän poikkeuksen tähän muodosti kuluvan vuoden alku, kun pohjoisten raja-asemien kautta Suomeen saapui Venäjältä runsaasti turvapaikanhakijoita kolmansista maista. On myös syytä huomioida, että itärajan vakaata tilannetta selittää Suomen omien toimien lisäksi Venäjän rajavalvontajärjestelmän toimivuus ja maiden viranomaisten välinen hyvä yhteistyö. Saadun selvityksen mukaan itärajan parannettu valvontataso on riittävä rajatilanteen pysyessä rauhallisena. Valiokunta korostaa, että resurssikysymyksiä pohdittaessa tulee huomioida myös mahdollisuus tilanteiden nopeaan ja ennakoimattomaan muuttumiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös saamaansa selvitykseen, jonka mukaan muissa Pohjoismaissa poliisien määrää ollaan nostamassa. Jo nyt Suomen suhdeluku poliisien määrän ja asukasluvun välillä on muita Pohjoismaita matalampi, ja suunniteltu kehitys lisäisi entisestään tätä eroa. Rajaturvallisuuden osalta huomionarvoista on valiokunnan saama selvitys, jonka mukaan monet Itämeren alueen valtioista ovat viime vuosien tilannearvioiden perusteella päätyneet lisäämään

resursseja rajavalvontaan liittyen. Myös suojelupoliisin osalta valiokunnalle korostettiin monien Länsi-Euroopan maiden — mm. Ranska, Ruotsi, Saksa ja Tanska huomattavaa panostusta terrorismin torjuntaan. Valiokunta pitää huolestuttavana asiantuntija-arviota, jonka mukaan Suomi olisi jäämässä tästä kehityksestä jälkeen.

Valiokunta pitää vakavina asiantuntijakuulemisissa esitettyjä huolia sisäisen turvallisuuden resurssien vähenemisestä, kun samaan aikaan toimintaympäristö on muuttunut nopeasti ja merkittävästi eikä muutosta parempaan ole nähtävissä. Asiantuntijakuulemisissa valiokunnalle korostettiin myös sitä, että monet sisäisen turvallisuuden viranomaisten nykyisistä säästötavoitteista on asetettu vuosina 2011—2012, ennen kaikkea taloudellisista lähtökohdista. Huomionarvoista on, että tuolloin Suomessa vallitsi nykyistä suotuisampi turvallisuustilanne.

Vallitsevassa turvallisuustilanteessa valiokunta peräänkuuluttaa valtioneuvostolta tasapainoista kokonaisharkintaa tarkasteltaessa ja jaettaessa resursseja turvallisuusviranomaisten kesken. Kokonaisharkinnassa tulee huomioida sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden toimijat ja tarpeet, ja johtavan periaatteen resurssijakoa ohjaamassa tulee olla Suomen kokonaisturvallisuudesta huolehtiminen.

Ulkoasiainvaliokunta pitää valitettavana, että selonteossa ei systemaattisesti listata tai huomioida sisäisen turvallisuuden eri hallinnonhaarojen kansainvälisiin tehtäviin tarvittavia henkilöstöresursseja. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU- ja kansainvälisen yhteistyön vaatimat asiantuntijatarpeet turvataan resurssikysymyksiä jatkotyöstettäessä.

**Siviilikriisinhallinta**

Selonteko toteaa siviilikriisinhallinnan olevan yksi sisäministeriön tapa vaikuttaa turvallisuuteen Suomen rajojen ulkopuolella. Selonteon mukaan Suomi lähettää vuosittain noin 120 siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa työskentelemään konfliktimaissa erilaisissa vakavan rikollisuuden vastaisissa tehtävissä. Asiantuntijakuulemisissa korostettiin Suomen jo useamman vuoden ajan olleen eniten siviilikriisinhallintaoperaatioihin asiantuntijoita lähettävä EU-jäsenmaa asukaslukuun suhteutettuna.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon näkemyksiin siviilikriisinhallinnan merkittävyydestä kriisimaiden vakauden ja turvallisuuden parantamiseksi. Valiokunta korostaa siviilikriisinhallinnan olevan tärkeä osa Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämistä ja pitää tärkeänä, että Suomi jatkaa panostustaan siihen.

Saadun selvityksen mukaan puolet Suomen siviilikriisinhallinta-asiantuntijoista tulee oikeus- ja sisäasioiden ammattialoilta ja suurin yksittäinen ammattiryhmä ovat poliisit. Tämä huomioiden valiokunta korostaa olevan tärkeää, että niin poliisin kuin muidenkin hallinnonalojen henkilöresursseja mitoitettaessa otetaan huomioon myös siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetettävät asiantuntijat. Lisäksi valiokunta korostaa olevan tärkeää huomioida, että operaatiokomennukset ja muut kansainväliset tehtävät hyödyttävät myös sisäistä turvallisuutta asiantuntijoiden kontaktien laajentumisen ja tietojen ja taitojen kehittymisen kautta. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että kaikilla hallinnonhaaroilla tuetaan niin kriisinhallinta- kuin muihin kansainvälisiin tehtäviin lähtemistä ja hyödynnetään palaavien tietotaitoja komennusten päätyttyä.

## Hybridivaikuttaminen

Selonteko toteaa yhdeksi nykyistä turvallisuusympäristöä leimaavaksi keskeiseksi piirteeksi hybridivaikuttamisen lisääntymisen ja sen keinojen laajentumisen. Resurssien osalta selonteossa viitataan yleisellä tasolla suorituskykyjen turvaamisen tärkeyteen hybridiuhkien havaitsemiseksi riittävän ajoissa. Hybridiuhka määriteltiin valiokunnalle seuraavasti: Hybridiuhassa on kyse vieraan valtion vihamielisestä vaikuttamisesta toisen valtion toimintaan laajalla keinovalikoimalla. Myös ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa kiinnitetään huomiota hybridivaikuttamiseen ja todetaan, että kokonaisturvallisuusajattelun mukaisesti Suomi vahvistaa kykyjä tunnistaa yhteiskuntaan laajasti kohdistuvaa hybridivaikuttamista ja vahvistaa sen vaatimia suorituskykyjä.

Ulkoasiainvaliokunta peräänkuuluttaa tiivistä yhteistyötä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden viranomaisten välillä hybridiuhkiin varautumiseksi ja hybridivaikuttamisen tunnistamiseksi ajoissa. Valiokunta korostaa, että kehitettävät ja vahvistettavat suorituskyvyt on nähtävä yhteisinä kansallisina voimavaroina ilman päällekkäisyyksiä eri hallinnonhaaroilla.

Sisäisen turvallisuuden selonteko ei mainitse Suomen aloitetta EU:n hybridiuhkiin keskittyvän osaamiskeskuksen perustamiseksi. Saadun selvityksen mukaan aloitteen vetovastuu on sittemmin siirtynyt puolustushallinnon alaisuudesta valtioneuvoston kanslian alaisuuteen hankkeen poikkihallinnollisen luonteen vuoksi. Ulkoasiainvaliokunta pitää valittua uutta lähestymistapaa oikeana ja korostaa tässäkin yhteydessä Suomen kokonaisturvallisuuden näkökulman tärkeyttä. On varmistettava eri hallinnonhaarojen hyvä yhteistyö niin kotimaassa kuin EU-jäsenmaiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimijoiden kanssa, jotta keskuksesta saadaan Suomen kokonaisintressejä mahdollisimman laajasti palveleva lisäresurssi.

## Muutostarpeet päätöksentekojärjestelmässä ja lainsäädännössä

Sisäisen turvallisuuden selonteossa todetaan, että viranomaisten teknologinen ja toiminnallinen edelläkävijyys on välttämätöntä uudenlaisiin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi. Siinä puhutaan myös aiempaa vahvemmasta yhdessä toimimisen kulttuurista ja sitoutumisesta yhteisiin tavoitteisiin. Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten yhteistyötä todetaan tiivistettävän ja johtamisvastuita selkiytettävän. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä ensiarvoisen tärkeänä työnä, mutta korostaa samalla, että yhteistyön tiivistäminen ei voi rajoittua sisäministeriön alaisten toimijoiden välisiin suhteisiin, vaan näkökulman uudistuksiin tulee olla laajempi.

Analysoitaessa yhteistyön ja päätöksenteon uudistustarpeita on huomioitava myös ulkoisen turvallisuuden toimijat. On selvitettävä muun muassa poliisin ja puolustusvoimien välisen virka-apupyyntöjärjestelmän toimivuus, mukaan lukien riittävä nopeus hybridiuhkiin reagoimiseksi. On myös selvitettävä, onko valmiuslainsäädäntö uusien uhkien näkökulmasta ajan tasalla. Niin ikään tilanteet, joissa puolustus- tai valmiustila niitä koskevine lainsäädäntöineen ei toteudu, vaativat selvittämistä riittävien toimivaltuuksien ja välineiden varmistamiseksi uhkien torjumisen keskiössä olevalle viranomaiselle, joka usein tällaisessa tilanteessa on siviiliviranomainen.

Valiokunta korostaa nykyisessä turvallisuusympäristössä painottuvan muutosnopeuden ja ennalta-arvaamattomuuden ja pitää tärkeänä näiden huomioimista yhteistyön, päätöksenteon ja lainsäädännön uudistamistarpeita selvitettäessä.

## EU-konteksti

Sisäisen turvallisuuden selonteon alussa muuttuvaa toimintaympäristöä kuvattaessa on mainittu EU:ssa hyväksytyistä keskeisimmistä sisäisen turvallisuuden asiakirjoista — Euroopan turvallisuusagenda ja Euroopan muuttoliikeagenda sekä komission käsiteltävänä olevista ehdotuksista liittyen Euroopan rajasäännöstön kehittämiseen. Edelleen selonteossa sanotaan, että sisäisen turvallisuuden uhat haastavat Euroopan unionin perusteita ja että EU pyrkii tehostamaan toimiaan. Juurikaan tämän syvemmälle EU-yhteistyön osalta ei selonteossa mennä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää valitettavana, että EU-yhteistyötä ei ole avattu selonteossa nykyistä enemmän. EU-yhteistyön merkittävyys, vaikutukset ja myös sen kansalliselle toiminnalle asettamat rajoitukset vaikuttavat niin merkittävästi kansallisen tason valintoihin ja valintamahdollisuuksiin, että valiokunta olisi pitänyt perusteltuna käsitellä niitä selonteossa perusteellisemmin.

Valiokunta painottaa lisäksi, että sisäisen turvallisuuden selonteon julkaisemisen jälkeen kesällä 2016 valmistunut EU:n ulko-ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia on syytä huomioida myös sisäisen turvallisuuden sektoreilla.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon*.

Helsingissä 27.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Ilkka Kanerva kok
varajäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala