

Hallintovaliokunta

Sisäisen turvallisuuden strategia

Sisäministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valiokunta on pyytänyt sisäministeriöltä selvityksen sisäisen turvallisuuden strategian valmistelusta.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- sisäministeri Paula Risikko, sisäministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- strategiapäällikkö Ari Evwaraye, sisäministeriö
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- ylijohtaja Jaana Vuorio, Maahanmuuttovirasto
- apulaispäällikkö Seppo Ruotsalainen, suojelupoliisi

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

1 Sisäministeriön selvitys sisäisen turvallisuuden strategian valmistelusta

Sisäministeriö on toimittanut hallintovaliokunnan pyynnöstä valiokunnan 6.9.2017 pidettyyn kokoukseen perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettuna selvityksenä sisäisen turvallisuuden strategian valmistelusta strategiakokonaisuuden luonnosversion 1.9.2017 (jäljempänä sisäisen turvallisuuden strategia) ja erillisen liitteen hallituksen turvallisuus-painopistehankkeen toimeenpanosta sisäministeriön hallinnonalalla.

2 Sisäisen turvallisuuden selonteko, selontekomietintö ja strategia

Eduskunta on edellyttänyt hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 7/2013 vp mukaisesti hallituksen antavan eduskunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon sisäisen turvallisuuden tilasta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja muiden toimijoiden toiminnan tuloksellisuudesta, toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

edellyttämistä pidemmän tähtäimen taloudellisista voimavaroista ja muista resurssitarpeista. Tarkoitus on ollut, että hallitus laaja-alaisesti ja pitkäjänteisesti tarkastelee sisäisen turvallisuuden tilaa, siihen liittyviä eri kysymyksiä sekä kehittämistoimenpiteitä.

Valtioneuvoston selonteko, joka on eduskunnan velvoittavan lausuman sijaan pohjautunut hallitusohjelmaan, on annettu eduskunnalle vuoden 2016 valtiopäivillä (VNS 5/2016 vp). Selonteko ei ole sisältänyt edellä mainitussa lausumassa edellytettyä kattavaa tarkastelua, analyysiä ja kehittämistoimenpiteitä. Sen sijaan selonteon mukaan sen antamisen jälkeen erikseen laadittava sisäisen turvallisuuden strategia on hallituksen keskeisin asiakirja tulevaisuuden sisäisen turvallisuuden määrittämiseksi.

Ottaen huomioon, mitä eduskunta on edellyttänyt ja mikä on ollut eduskunnalle annetun sisäisen turvallisuuden selonteon sisältö, hallintovaliokunta on nähnyt välttämättömäksi antaa selonteon johdosta laajan ja seikkaperäisen sisäisen turvallisuuden mietintönsä vuoden 2017 kevätistuntokaudella (HaVM 5/2017 vp). Valiokunta on siten tehnyt itse lausumassa hallitukselta edellytetyn sisäisen turvallisuuden ja siihen liittyvien eri kysymysten sekä kehittämistoimenpiteiden tarkastelun.

Hallintovaliokunnan selontekomietintöön sisältyy eduskunnan hyväksymä kuusiosainen velvoittava kannanotto-osio, jossa edellytetään hallitukselta toimenpiteitä. Mietinnössä lähdetään siitä, että toimenpiteiden aikajänne ulottuu aina ensi vuosikymmenen puoleen väliin saakka. Hallituksen edellytetään muun muassa ottavan sisäisen turvallisuuden selontekomietinnön HaVM 5/2017 vp sisäisen turvallisuuden linjausten ja toimenpiteiden perustaksi sekä noudattavan mietinnön linjauksia myös sisäisen turvallisuuden strategiatyössä. Mietinnön yksityiskohdat ovat osa mainittuja linjauksia. Kyseisen kannanoton tausta ja perusta lähtee siitä, että eduskunnalle annetun sisäisen turvallisuuden selonteon olennaiseen sisältöön kuuluu valtioneuvoston ilmoitus erillisen sisäisen turvallisuuden strategian valmistelusta eduskunnan ulkopuolella. Koska selonteon antamisen jälkeen laadittava strategia on selonteon merkityksellinen osa, strategiassa ei voida sivuuttaa tai jättää toissijaisiksi selontekomietinnön kannanottoja.

3 Sisäisen turvallisuuden strategian valmistelusta

Sisäministeriön hallintovaliokunnalle toimittama sisäisen turvallisuuden strategia on tarkoitus hyväksyä valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Sen sijaan edellä valiokunnan kannanottojen alussa mainittu liite ei sisälly varsinaiseen strategiaan. Kyseinen yksityiskohtaisempia toimenpiteitä sisältävä liite koskee sisäministeriön hallinnonalan toimenpidesuunnitelmaa strategian yksittäisellä osa-alueella.

Strategian johdannossa korostetaan aivan oikein, että lähes kaikki yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko on myös turvallisuuspäätöksentekoa. Selontekomietinnössä lausuttua vastaavasti strategiassa todetaan, ettei Suomen sisäistä turvallisuutta luoda ja ylläpidetä pelkästään turvallisuusviranomaisten toimin, vaan luottamusyhteiskuntamme yhteistyön avulla.

Strategia käsittää johdannon (luku 1), strategian ennakointiosuudet (luvut 2 ja 3) ja strategisen toimenpideohjelman (luku 4). Ennakointiosuus perustuu johdannon mukaan tutkimuksiin ja selvityksiin Suomeen tulevana vuosina vaikuttavista megatrendeistä ja muutosvoimista. Osuuden lo-

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

pussa tarkastellaan, miten muutosvoimat näkyvät nyt ja lähitulevaisuudessa ajankohtaisina turvallisuusuhkina. Kahdeksasta toimenpidekokonaisuudesta koostuvassa strategisessa toimenpideohjelmassa puolestaan esitetään ne toimenpiteet, joilla sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisiin muutosvoimiin sekä turvallisuusuhkiin vastataan ja varaudutaan. Toimenpideohjelmalla pyritään sisäministeriön mukaan entistä vaikuttavampaan turvallisuustyöhön suomalaisen yhteiskunnan keskeisiä voimavaroja — yhteistyötä ja luottamusta — hyödyntämällä sekä kehittämällä verkostomaisia toimintamalleja yhä paremmiksi. Toimenpideohjelma sisältää kaikkiaan 36 toimenpidettä. Valiokunnan käsityksen mukaan ajankohtaiset turvallisuusuhkat on tunnistettu myös selontekomietinnössä.

Strategialla ei sen johdannon mukaan pyritä vaikuttamaan sisäisen turvallisuuden osatekijöiden moninaisuudesta johtuen kaikkiin osatekijöihin. Strategia rajautuu sen vuoksi niin, että kohteena ovat sellaiset ilmiöt, joissa arjen turvallisuuteen kuuluvat riskit ovat merkittävästi kohonneet edellisistä vuosista tai joiden arvioidaan lähitulevaisuudessa aiheuttavan haittaa koko yhteiskunnan tai laajan väestöosan turvallisuudelle.

Strategian valmisteluun on strategian johdannon mukaan osallistunut noin 100 asiantuntijaa, jotka edustavat yli 30 organisaatiota mukaan lukien eri viranomaistahot, järjestöt ja elinkeinoelämä.

4 Sisäisen turvallisuuden strategian yleistä arviointia

Hallintovaliokunta on 1) toimialansa johdosta ja 2) vuoden 2013 valtiopäivillä hyväksytyt edellä todetun lausumansa mukaisesti tarkastellut sisäisen turvallisuuden selontekomietinnössään sisäisen turvallisuuden ns. kovaa ydintä etenkin kansalaisten turvallisuuden ja kansalaisten turvallisuuspalvelujen saatavuuden sekä näihin seikkoihin vaikuttavan sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyvyn kannalta. Taustalla on ollut muun muassa jo pidempään vähitellen jatkunut turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien tunnuslukujen heikentyminen ja kansalaisten turvallisuuden tunteen heikkeneminen.

Lisäksi valiokunta on käsitellyt mietinnössään perinteisten uhkatekijöiden ohella uudempia uhkia, kuten terrorismin uhkaa ja hybridiuhkien kokonaisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että strategiaa on päivitetty terrorismin torjuntaan liittyvillä toimenpiteillä. Myös hybridiuhkat on nostettu strategiassa esiin. Viimeksi mainittuun uhkien kokonaisuuteen kuuluvat muun muassa kyber- ja informaatiovaikuttamiseen puuttuminen.

Selontekomietinnössä painotetaan toimenpiteitä, joilla vaikutetaan turvallisuusympäristössämme viime vuosina tapahtuneisiin muutoksiin. Suomen sisäinen turvallisuus on kiinteässä yhteydessä naapurimaidemme, EU:n ja vielä laajemman maapallon osan turvallisuuteen. Samalla perinteiset turvallisuusuhkat ovat pysyneet ennallaan, mutta turvallisuusviranomaisten edellytykset sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen ovat heikentyneet. Selontekomietinnön kannanotot perustuvat näihin lähtökohtiin ja siihen, että sisäisen turvallisuuden haasteisiin on välttämätöntä vastata monenlaisin kehittämistoimin, joihin sisältyy myös taloudellisia panostuksia.

Strategiaan sisältyvä toimenpideohjelma koostuu kahdeksasta toimenpidekokonaisuudesta: 1) analysointi ja ennakointi, 2) toimivaltuudet ja suorituskyvyt, 3) arjen turvallisuus, 4) turvallisuusosaaminen ja kriisinsietokyky, 5) turvallisuuden innovaatiot, 6) sisäisen turvallisuuden ohjaus, 7)

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

maakuntien turvallisuustyö ja 8) seuranta. Strategian mukaan siinä on otettu huomioon myös hallintovaliokunnan selontekomietintö. Valiokunta tunnistaa mietinnössään asiallisesti mainitut toimenpidekokonaisuuden eri osat, vaikkakin ilmaisutavat ovat kummassakin asiakirjassa omansa. Strategian toimenpideohjelman osio toimivaltuudet ja suorituskyvyt ei siten ole suinkaan ainoa osio, jolla on yhtymäkohtansa strategiassa ja selontekomietinnössä, vaikka toimivaltuuksilla ja suorituskyvyllä on sekä suoraa että välillistä vaikuttavuutta myös muihin toimenpidekokonaisuuden osatekijöihin. Näin ollen strategian johdannossa mainittu hallintovaliokunnan mietinnön huomioon ottamisesta strategiassa vastaa ainakin osaksi valiokunnan omaa käsitystä.

Sisäisen turvallisuuden keskeisten operatiivisten viranomaisten toimintaedellytysten ja suorituskyvyn turvaaminen kuuluvat sekä sisäministeriön että hallintovaliokunnan keskeiseen toimialaan. Molemmilla tahoilla on kyseisellä yhteisellä toimialalla omat, mutta samaan päämäärään tähtäävät tehtävänsä. Näihin molempia tahoja velvoittaviin tehtäviin kuuluvat valiokunnan mielestä muuttuneessa turvallisuusympäristössä ainakin asianmukainen, kattava ja ennakoiva lainsäädäntö, koulutettu ja riittävä turvallisuusviranomaisten henkilöstö, toimintastrategioiden ja -menetelmien kehittäminen sekä suorituskykyinen ajantasainen kalusto ja välineistö mukaan lukien digitalisaation mahdollistaman uusimman teknologian hyödyntäminen. Sisäisen turvallisuuden viranomaisten ongelmana ja haasteena on pidempään ollut toiminnan ja talouden yhteensovittaminen sekä kehittämistarpeet niukkojen resurssien ja toimintaympäristön kokonaisuudessa. Työpanosta ei ole ilman henkilökuntaa, ja priorisointi johtaa alimitoitustilanteeseen siihen, että jostakin muualta lakisääteisistä tehtävistä puuttuu henkilökuntaa. Uutta teknologiaa ja kansalaisten turvallisuuden parantamiseksi tarvittavia tietojärjestelmiä ei voida myöskään hankkia ilman taloudellisia panostuksia. On kehittämistoimenpiteitä, joita voidaan tehdä ilman lisärahoitusta, mutta nämäkin menettävät merkitystään, jos esimerkiksi viranomaisten perustoiminnoilta puuttuvat toimintaedellytykset. Tällä hetkelläkin on aiempien leikkausten vuoksi jäljellä muun muassa poliisiin osalta merkittävää rahoitus- ja sopeuttamistarvetta. Se valitettava tosiasia on välttämättömyyden myöntäminen, ettei nykyiseen turvallisuustilanteeseen kyetä vastaamaan asianmukaisesti nykyisellä kehysrahoituksella, vaikka tilanteen huononemisen estämiseksi on tehty toimenpiteitä. Kustannuksista noin 70—80 prosenttia muodostavat palkkausmenot. Kun esimerkiksi yhden poliisimiehen ja rajamiehen palkkauskustannukset ovat keskimäärin noin 60 000 euroa henkilöä kohti, 100 lisävirkamiehen palkkaaminen maksaa noin 6 miljoonaa euroa. Tosiasia on, että valtion talouden kokonaisuudessa varsin pienillä taloudellisilla lisäpanostuksilla voidaan uskottavasti estää sisäisen turvallisuuden tukipilareita murtumasta.

Meneillään olevan 2000-luvun alkua kuvaa pitkäjänteisyyden puute sisäisen turvallisuuden toimintaedellytyksissä, vaikka pitkäjänteisyys on suunnitelmallisen, tehokkaan ja viime kädessä taloudellisen toiminnan edellytys. Lyhytjänteinen toiminta johtaa yleensä yhteiskunnan kokonaiskustannusten kasvamiseen. Esimerkiksi poliisien 3,5 vuotta kestävä koulutus on ollut kovin tempoilevaa. On lisätty koulutusta ja on vähennetty koulutusta tempoilevasti kerta toisensa jälkeen ilman kokonaissuunnitelmaa. Tämän vuoksi esimerkiksi tällä hetkellä ei ole edes mahdollista lisätä poliiseja eläkepoistumaa enemmän, kun poliisiammattikorkeakoulusta ei valmistu lisäämistä mahdollistavaa määrää poliisimiehiä. Sisäisen turvallisuuden strategiaa koskee myös lyhytjänteisyys, kun se koskee vain meneillään olevaa vaalikautta, jota on jäljellä vajaat kaksi vuotta. Sen sijaan selontekomietinnön linjaukset ulottuvat kahden muun turvallisuusselonteon tavoin ensi vuosikymmenen puoliväliin saakka osana yhteiskunnan turvallisuuden kokonaislinjauksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

Valiokunta toteaa, että sisäministeriön johdolla valmisteltu strategia sisältää perusteltuja osioita. Ainakin osassa strategian ehdotuksia toimivaltuudet ja vastuut kuuluvat kuitenkin muulle taholle kuin sisäministeriölle. Ennalta estävä toiminta ja varautuminen luonnollisesti kuuluvat sekä sisäministeriön että hallintovaliokunnan tehtäviin toimialansa mukaisessa laajuudessa.

Sisäisen turvallisuuden strategian sisältämä toimintasuunnitelma on strategisen luonteensa mukaisesti yleisluontoisempi kuin valiokunnalle erillisenä liitteenä toimitettu 57-kohtainen yksityiskohtainen strategian toimivaltuudet ja suorituskyvyt -toimenpideoSION kattavaksi tarkoitettu sisäministeriön hallinnonalan toimenpidesuunnitelma. Erillisellä toimenpidesuunnitelmalla on tarkoitus sisäministeriön toimialalla panna toimeen muun muassa sisäisen turvallisuuden selonteko. Hallintovaliokunta huomauttaa, että selontekomietintö on eduskunnan vastaus sisäisen turvallisuuden selontekoon ja että selontekomietintö on ensisijaisin asiakirja sisäisen turvallisuuden kehittämisessä siltä osin kuin kyseistä toimialaa on selonteossa käsitelty. Tämä ei saa unohtua strategiassa eikä sen toimeenpanossa. Valiokunta tulee seuraamaan ja arvioimaan vielä erikseen tarpeen mukaan strategiaa ja sen toimeenpanoa vielä meneillään olevalla vaalikaudella. Vuoden 2020 loppuun mennessä on hallintovaliokunnalle annettava kirjallinen selvitys muun muassa strategian toimeenpanosta. Kun selontekomietinnön aikajänne ulottuu, asiakokonaisuuden luonteenkin vuoksi, yli vaalikausien, meneillään olevan vaalikauden toimenpiteillä on merkitystä muun muassa mainitun valiokunnalle ensi vaalikaudella annettavan kirjallisen selvityksen ja eduskunnalle annettavan uuden sisäisen turvallisuuden selonteon kannalta.

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva sisäisen turvallisuuden strategia toimenpidekokonaisuuksineen sisältää tärkeitä ja kannatettavia toimenpiteitä. Tästä huolimatta ei voi välttyä siltä näkemykseltä, että strategiaa ja siihen sisältyvää toimintasuunnitelmaa on perusteltua pyrkiä täydentämään, tarkentamaan ja konkretisoimaan. Erillinen sisäministeriön toimialan toimenpidesuunnitelma, joka ei valiokunnan käsityksen mukaan tule sisältymään valtioneuvoston periaatepäätökseen, sisältää sen sijaan täsmällisempiä toimenpiteitä.

Valiokunta on arvioinut strategiaa ja toimenpidesuunnitelmaa käytettävissä olevan ajan puitteissa. Valiokunnalla ei ole senkään vuoksi edellytyksiä itse sitoutua aineistoon, vaan valiokunta tulee seuraamaan strategian ja toimeenpanosuunnitelman toteuttamista sekä tarvittaessa arvioimaan vielä jälkikäteen itse strategiaa ja sen toimeenpanoa.

5 Valiokunnan tarkempia kannanottoja sisäisen turvallisuuden strategiaan

- Strategiaa ja siihen sisältyvää toimintasuunnitelmaa on perusteltua vielä pyrkiä tarkentamaan ja konkretisoimaan ennen strategian hyväksymistä.
- Sisäisen turvallisuuden selonteon olennaiseen sisältöön kuuluu eduskunnalle annettu ilmoitus, että kehittämistoimet sisältyvät erikseen valmisteltavaan sisäisen turvallisuuden strategiaan. Sen vuoksi ja hallitusta velvoittava eduskunnan lausuma huomioon ottaen hallintovaliokunta tähdentää, että selontekomietintö tulee ottaa täysimääräisesti huomioon strategiatyössä. Tämä merkitsee muun muassa kehysrahoituksen lisäämistä ainakin henkilöstömenoihin, kalustoon ja teknologiaan.
- Strategian mukaan toimenpiteet on määrä toteuttaa ennen vuotta 2020. Selontekomietinnön toimenpiteissä on kuitenkin pidempi ensi vuosikymmenen puoleen väliin ulottuva aikajänne. Strategian aikajännettä on tarpeen pidentää vastaamaan selontekoa.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

— Poliisin henkilöresurssit muodostavat eri tehtäviin käytettävissä olevan työvoiman. Miestinnön mukaisesti on strategiassa syytä esittää kouluttaminen ja eläkepoistuma huomioon ottaen matemaattinen vuosittainen suunnitelma, jonka toteuttamisella palataan 2000-luvun alun henkilötyövuositasolle yhteensä 7 850 poliisimieheen. Mainitun henkilöstömäärän lähtökohdiana on, ettei turvallisuustilanne heikkene edelleen nykyisestäään.

— Huolehditaan siitä, että sisäisen turvallisuuden eri viranomaisten pidempään jatkuneet heikentyneet tunnusluvut paranevat (esimerkiksi rikosten selvittämisasteet eri rikostyypeissä mukaan lukien ns. massarikokset, poliisin hälytystehtävien vasteajan lyheneminen koko maassa ja myös harvaan asutulla alueella; hätäkeskuspueluihin vastataan nopeasti). Samalla kansalaisten turvallisuus paranee. Harvaan asuttu alue on erityisen haavoittuva, mikäli esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa alueelle kohdistuu väkivaltainen laajempi uhka tai väkivallanteko.

— Pitkäjänteisen toiminnan ja sen edellytysten turvaaminen on välttämätöntä. Meneillään olevan 2000-luvun pääosin tempoileva poliittinen päätöksenteko ei ole mahdollistanut riittävän suunnitelmallista viranomaistoimintaa ja sen kehittämistä. Esimerkiksi poliisin koulutus kestää 3,5 vuotta.

— Viranomaisten tiedonkulkua on välttämätöntä parantaa muun muassa vakavien väkivallantekojen estämiseksi. Keskusrikospoliisilla on vastuu niin sanottujen uhkahenkilöiden riskiluokittelusta ja sen perusteella tehtävästä uhka-arviotoiminnasta. Keskusrikospoliisiin on myös perustettu keväällä 2016 turvapaikkaprosessiin liittyvä rikostorjuntaa ja turvallisuutta tukeva keskitetty Tupa-toiminto. Tavoitteena on turvata riittävä tiedonsaanti ja oikea-aikainen tiedonkulku eri viranomaisten välillä tilanteessa, jossa turvapaikkatutkinta on siirtynyt poliisilta Maahanmuuttoviraston vastuulle. Viranomaisille haasteen muodostavat esimerkiksi kansalliselta taustaltaan suomalaiset riskihenkilöt, jotka voivat päätyä vakavien väkivallantekosten tekemiseen (mm. niin sanotut yksittäiset sudet). Kuulemisessa on tuotu esiin tapauksia, ettei vaaralliseksi arvioituilla mielenterveysongelmista kärsivillä välttämättä ole ollut rikostaustaa, mutta heistä on voinut olla oleellista tietoa muilla viranomaisilla. Tällaista tietoa voi olla lastensuojeluviranomaisista lähtien monipuolisesti sosiaali- ja terveysviranomaisilla. Lainsäädännössä on myös normeja, jotka mahdollistavat viranomaisille tiedon luovuttamisen antamalla siihen oikeuden, mutta eivät velvoita tiedon luovuttamiseen. Käytännössä tiedonkulku ei toimi riittävän hyvin, vaikka sitä on pyritty parantamaan. Kaikkiaan lainsäädäntöä ja sen käytännön soveltamista on arvioitava viranomaistiedonkulun helpottamiseksi.

— Tietoteknisten järjestelmien kehittämiseen on panostettava ja hyödynnettävä digitalisaatiota. Tämä ei välttämättä vähennä henkilöstötarvetta, mutta luo edellytyksiä toimintojen kehittämiseen ja sisäisen turvallisuuden vahvistamiseen. Asia on nostettu yleisellä tasolla esille myös valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa.

— Yhteiskunnan negatiivista polarisaatiokehitystä tulee vahvasti torjua, jotta ei synny esimerkiksi sellaisia tilanteita, ettei poliisi voi auttaa kansalaisia ja mennä esimerkiksi johonkin lähioon.

— Poliisin operatiivisen ylimmän johdon olisi ollut syytä olla kiinteästi mukana strategian valmistelussa muun muassa ohjausryhmätasolla. Sillä on kokonaisvaltainen operatiivinen osaaminen ja vastuu poliisitoiminnasta maassamme. Tämä on ollut puute strategian valmistelussa.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

6 Asiantuntijakuulemisessa esiin nousseita täydentäviä esityksiä sisäisen turvallisuuden parantamiseksi ja uhkien torjumiseksi

Valiokunta on tähän lausunnon kohtaan kirjannut asiantuntijakuulemisessa esiin nousseita täydentäviä esityksiä strategian viimeistelyssä ja myös toimeenpanovaiheessa arviotavaksi ja mahdollisuuksien mukaan huomioon otettavaksi.

Esitetään lisättäväksi **strategian yhdeksi päätavoitteeksi** (s. 7, 8):

— *viranomaisten toimintavaste ja omasuoja turvataan.*

Peruste: Viranomaisten toimintavaste on kaikkien uusien ja vanhojenkin uhkien torjunnan perusedellytys. Poliisin ja muiden turvaviranomaisten on kyettävä välittömästi reagoimaan koko valtakunnassa silloin, kun tapahtuu. Toiminta-ajan heikkenemiseen ei yksinkertaisesti ole varaa. Tilanteiden kehittyminen voi alkaa nopeasti ja olla ennustamatonta. Toimintavasteen säilyminen ja sitä tukeva torjuntakyvyn kehittäminen osaamisen, lainsäädännön ja välineiden ajantasaisuudella on keskeistä. Tämä myös luo ja ylläpitää turvallisuudentunnetta sekä yhteiskuntarauhaa ja ennalta estää uhkien ja rikollisuuden toteutumista. Kyse on poliisin ja muiden viranomaisten resurssin turvaamisesta.

Samalla yhteiskunnan turvallisuuden ja ylipäänsä elinmahdollisuuksien kannalta on aivan keskeistä, että turvataan kriittiset kohteet (mm. kyberhaavoittuvuus, energia, viestinvälitys ja kriittiset toimitilat).

Esitetään lisättäväksi **strategian toimenpiteiden yhdeksi osaksi** (s. 8.):

— *tiedonvaihto.*

Peruste: Uusien uhkien torjunnassa ja koko turvallisuustyön keskiössä on tietoperusteinen johtaminen, joka edellyttää tiedon vaihtoa, analysointia ja jalostamista. Pelkkä tieto ei riitä. Siksi tehokas tiedonvaihto ja koko kansallisen kyvyn mukaanotto tiedon jalostamiseksi on tärkeää. Maailmantilanne edellyttää aivan uudenlaista avoimuutta tiedonvaihdossa, jolloin siiloutuneet rakenteet tulee purkaa ja estää niiden lisääntyminen.

Tiedonvaihto olisi siten tarpeen nostaa näkyvästi toimenpideluetteloon mukaan, vaikkapa analyysi ja ennakointi -lokeroon tai paremmin kokonaan omaksi toimenpiteekseen.

Globaali keskinäisriippuvuus, s. 9 ja/tai s. 10—11 **yhteiskunnallinen kehitys** ja/tai s. 12 **taloudellinen kehitys** ja/tai s. 17 **globaali turvallisuusympäristö**.

Esitetään lisättävän selvemmin seuraavan suuntainen ajatus:

Globaalit ilmentymät ovat konkretisoituneet koko valtakunnassa. Samalla työpaikkoja on menetetty erityisesti tehdaspaikkakunnilla, mikä on yhdessä muun epävarmuuden ja maahanmuuttotilanteen kanssa ollut omiaan lisäämään ääriajattelua, polarisaatiota ja vihapuhetta.

Teknologia, s. 9 ja/tai s. 11 **teknologinen kehitys** ja/tai s. 17 **teknologian kiihtyvä murros**

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

Esitetään lisättäväksi seuraavan suuntainen ajatus:

Yritykset ja kansalaiset käyttävät yhä enemmän erilaisia tietojärjestelmiä ja internetin palveluja. Tämä heijastuu suoraan siihen, miten kyberympäristö on vyoörynyt päivittäiseksi osaksi poliisitoimintaa niin turvallisuuden ylläpidon kuin rikostutkinnan tehtävissä. Verkossa tai osin sen välityksellä tehtävien rikosten määrä lisääntyy kiihtyvällä tahdilla ja myös osa "perinteisestä" rikollisuudesta on siirtynyt verkkoon. Samalla tietokoneista ja tietoverkon palveluista saatavaan digitaalisen todistusaineiston merkitys korostuu ja on keskeinen myös muissa kuin kyberrikoksissa. Poliisin oman digitaaliforensiikan ohella työtä aiheutuu pyyntöjen lähettämisessä muihin maihin elektronisen todistusaineiston saamiseksi.

Tulevaisuudessa internetiin kytkettyjen laitteiden ja palvelujen määrä kasvaa ja monipuolistuu. Lisäksi tietoverkkoa käyttävien ihmisten määrä lisääntyy erityisesti kehittyvistä maista. Esineiden internet (IoT), koneoppiminen, keinoäly, robotisaatio ja palveluiden monipuolistuminen esimerkiksi finanssialalla (Fintech) kehittävät yhteiskuntaan merkittäviä uusia palvelukonsepteja. Samalla ne lisäävät kyberuhkia ja viranomaisen tarvetta pysyä kehityksessä mukana.

Samalla kun kyber on rikosentekoväline, on se myös keskeinen hybridivaikuttamisen instrumentti. Ilmentymiskeinona voi olla esimerkiksi oikeudeton puuttuminen erilaisten automaatiojärjestelmien toimintaan häiitattarkeituksin. Automaatiojärjestelmät ohjaavat teollisuuden tuotantjärjestelmiä tai turvaavat yhteiskunnan normaalin toiminnan kannalta elintärkeiden, kriittisten järjestelmien, kuten vesihuollon, energiantuotannon ja liikennejärjestelmien, toimintaa. Hypoteettisena, mutta realistisena esimerkkinä voidaan nostaa esiin paperikoneet pysäyttävä kyberhyökkäys, joka voisi aiheuttaa yritykselle jo tunneissa merkittäviä taloudellisia tappioita. Toisena skenaariona voisi olla liikenneohjausjärjestelmän sekoittaminen, joka aiheuttaisi yhteiskunta- rauhan horjumista sekä mahdollisesti merkittäviä aineellisia- ja henkilövahinkoja.

Demokratian ja perinteisten instituutioiden heikkeneminen, s. 9 ja/tai kansainväliset suhteet, s 13

Esitetään lisättäväksi seuraavan suuntainen ajatus:

Demokratian osalta autoritarismi ja nationalismi ovat tulleet haastamaan olemassa olevat ja länessä liberalismiin nojaavat rakenteet. Retoriikassa korostuu suuruuden tavoittelu ja popularismisävyinen puhe. Ajatus on, että liberaalit arvot ja politiikka tarjoavat vastauksena vain samoja pitkään vallalla olleita malleja, joihin merkittävä osa kansaa ei enää usko ja jotka eivät ole kyenneet ratkaisemaan uusia globaaleja ongelmia, kuten turvapaikanhakijatilannetta.

Turvallisuusennakoinnin vaikeus (s. 14)

Esitetään lisättäväksi ehdotettua uutta strategian päätavoitetta tukevaa perustelua:

Viranomaisten toimintavaste on kaikkien uusien ja vanhojenkin uhkien torjunnan perusedellytys. Poliisin ja muiden turvaviranomaisten on kyettävä välittömästi reagoimaan koko valtakunnassa silloin, kun tapahtuu. Toiminta-ajan heikkenemiseen ei yksinkertaisesti ole varaa. Tilanteiden kehittyminen voi alkaa nopeasti ja olla ennustamatonta. Toimintavasteen säilyminen ja sitä

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

tukeva torjuntakyvyn kehittäminen osaamisen, lainsäädännön ja välineiden ajantasaisuudella on keskeistä. Tämä myös luo ja ylläpitää turvallisuudentunnetta sekä yhteiskuntarauhaa ja ennalta estää uhkien ja rikollisuuden toteutumista. Kyse on poliisin ja muiden viranomaisten resurssin turvaamisesta.

Samalla yhteiskunnan turvallisuuden ja ylipäänsä elinmahdollisuuksien kannalta on aivan keskeistä, että turvataan kriittiset kohteet (mm. kyberhaavoittuvuus, energia, viestinvälitys ja kriittiset toimitilat).

Esitys: uusi kohta toimenpideohjelman tavoitteen saavuttamisen keinoksi (s. 18)

Perustetaan hybridianalyysikoordinaattorin toimi Valtioneuvoston tilannekeskuksen yhteyteen (s. 18).

Hybridiuhkien osalta *hybridianalyysikoordinaattorin* tehtävänä on kehittää ja tukea valtioneuvostotasoisesti hybridiuhkien tunnistamis- ja analysointikykyä operatiivisesta näkökulmasta (ei päällekkäinen strategisen Hybrid COEn kanssa). Tähän on ilmeistä tarvetta yhteisen tilannekuvan ja systemaattisten operatiivisten toimintamallien kehittämiseksi.

Myöhemmin päätavoitteena voi olla muodostaa *valtioneuvoston hybridianalyysikeskus*. SM:n sisällä Hybridianalyysikeskuksen perusajatuksena on ollut analyysitoiminnon suunnitteleminen valtioneuvoston kanslian tilannekeskuksen (VNTIKE) yhteyteen, kuitenkin ilman toiminnon si-
tomista kiinteäksi osaksi VNTIKEä.

Vastuutaho SM.

Toimenpidekokonaisuus 2: Toimivaltuudet ja suorituskyvyt (s. 19—21)

Keskeistä lisätä nykyiseen strategialuonnokseen erityisesti:

- virka-apusäännöksiä kehittäminen: virka-avun päätösprosessin nopeuttaminen erityisesti sotilaallisten voimakeinojen osalta, Rajavartiolaitoksen oikeus antaa sotilaallista voimankäyttöä sisältävää virka-apua myös maa-alueilla terrorismirikosten torjunnassa, sotilaallista voimankäyttöä sisältävän virka-avun laajentaminen myös muiden kuin terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen vakavien rikosten estämiseen ja keskeyttämiseen (vakavat YJT-tilanteet/hybridit)
- Kyberturvallisuudessa omasuojan kehittäminen ja kyberhyökkäyksiin varautumisen ja toipumiskyvyn varmistaminen.

Toimenpidekokonaisuus 4: Turvallisuusosaaminen ja kriisinsietokyky

Esitetään lisättäväksi tavoitteen saavuttamisen keinoihin:

- Tutkitun tiedon lisääminen muun muassa seuraavista aiheista: 1) millaista terrorismiin yllyttävää propagandaa ja muuta aineistoa Suomeen kohdistetaan internetissä, 2) radikaali-islamistisen ympäristön kehittyminen Suomessa, 3) hybriditutkimus
- Osaamisen lisääminen viranomaisissa, yksityisellä sektorilla ja kansalaisten keskuudessa erityisesti uusista uhkista ml. informaatiovaikuttamisen tunnistaminen (mm. HybridCOE).

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

7 Erillisen sisäasiainministeriön hallinnonalan toimenpidesuunnitelman täydentäminen

Asiantuntijakuulemisen perusteella valiokunta ottaa lausuntonsa viimeiseen osioon strategian toimeenpanoon tarkoitetun erillisen sisäasiainhallintoa koskevan aineiston. Valiokunnan mielestä operatiivisen asiantuntijatason esityksiä on aiheellista arvioida tarkemmin ja hyödyntää mahdollisuuksien mukaan strategiatyössä ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Ennalta estävään toimintaan liittyviä toimenpiteitä

- Sisäministeriön hallinnonalan kriittisen infrastruktuurin sekä pehmeiden kohteiden suojaamisen vahvistaminen;
- Terrorismin torjunnan strategian päivittäminen;
- Poliisin ennalta estävän toiminnan strategian päivittäminen;
- Kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelman täytäntöönpanon jatkaminen ja resurssien turvaaminen sisäministeriön johdolla;
- Viranomaisten ja asian kannalta keskeisten järjestöjen edustajien järjestelmällinen koulutus väkivaltaisen radikalisoitumisen tunnistamiseen ja ennalta ehkäisevään toimintaan;
- Raportin "Ehdotus viranomaisten yhteistyön järjestämiseksi toiminnassa taistelualueelta palaajien kanssa" (hyväksytty sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmä 29.3.2017) toimeenpano;
- Vankiloissa tapahtuvan radikalisoitumisen ennalta ehkäiseminen mm. EXIT-toimintaa kehittämällä (OM);
- Toiminnan kehittäminen siten, että väkivaltaiseen radikalisoitumiseen puututaan tehokkaasti myös muutoin kuin rikosoikeudellisin perustein, esimerkiksi kunnallisilla ja järjestöjen tarjoamilla palveluilla. Kehitetään toiminnan koordinoitua ja palveluun ohjaamista;
- Ankkurimallin käytön tehostaminen;
- Poliisikouluttajien osoittaminen kansainvälisiin tehtäviin;
- Viranomaistoimien ohella muiden yhteiskunnassa jo toimivien palvelujen tehostaminen, mm. RADINET-toiminta;
- Tutkitun tiedon lisääminen muun muassa seuraavista aiheista: 1) millaista terrorismiin yllyttävää propagandaa ja muuta aineistoa Suomeen kohdistetaan internetissä, 2) radikaali-islamistisen ympäristön kehittyminen Suomessa, 3) hybriditutkimus.

Paljastamiseen liittyviä toimenpiteitä

- Tietojärjestelmien kehittäminen vastaamaan paremmin toimintaympäristön vaatimuksia ja tietoteknisiä mahdollisuuksia;
- Keskusrikospoliisin analyysitoiminnan sekä koko poliisin erilaisia terrori- tai väkivaltauksia koskevien vihjeiden käsittelyprosessien arviointi ja kehittäminen.

Estämiseen liittyviä toimenpiteitä

- Terrorismin kohdehenkilöprosessin tehostaminen, mm. tiedonvaihtoa parantamalla ja yhteisen riski- ja uhka-arviotyön vahvistamisella;
- Suojelupoliisin raportoinnin jakeluiden varmistaminen poliisihallinnossa;
- Kyberrikostorjunnan toimintakyvyn ja kybersuojauksen tehostaminen;
- Poliisin tietopalvelukeskuksen toimintakyvyn tehostaminen.

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvät toimenpiteet

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

- Poliisipartioiden lisäys — poliisin ensivasteen parantaminen suorituskyvyn riittävyttä ja alueellista kattavuutta tehostamalla;
- Poliisin operatiivisen suorituskyvyn kehittäminen suorituskyvyn vaatimilla kalustohankinnoilla;
- Poliisin tieto- ja viestintätekniikan suorituskyvyn kehittäminen;
- Poliisin operatiivisen suorituskyvyn tasainen jakaantuminen — henkilöstösuunnittelun ja kalustohankintojen pitkäjänteisyyden mahdollistaminen yli budjettivuoden;
- Poliisin viestinnän suorituskyvyn varmistaminen;
- Harjoittelu ennen EU-puheenjohtajuutta — painopiste strategisessa ja operatiivisessa johtamisessa, kenttätoiminnassa, johtamis- ja viestijärjestelmien toimivuudessa, varajärjestelmien toiminnassa ja kansalaisviestinnässä;
- Strategisen viestinnän valmiuksien varmistaminen;
- Johto- ja viestiyhteyksien varmistaminen;
- Laivaliikenteen turvallisuuden parantaminen;
- Uuden suojaus-/turvallisuusluokitustasolle II yltävän viestinvaihtojärjestelmän kehittäminen erityisesti sähköisiä asiakirjoja varten;
- Poliisin kiinteistöjen turvaratkaisujen parantaminen.

Lainsäädännölliset keinot

- Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa: kokonaisuudistuksessa varmistettava vastaavuus toimintaympäristön muutoksista johtuviin tiedustelun, rikostiedustelun, rikostorjunnan ja analyysin tarpeisiin;
- Täydennyspoliisilainsäädännön kiireellinen uudistaminen / reservipoliisin (RESPO) käyttöönotto: RESPO:n käyttöalaksi on kaavailtu normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja, käyttötarkoitus on varsinaista poliisitoimintaa tukevat tehtävät. Rakentuminen poliisin keskeiseksi valmiudensäätelymekanismiksi;
- Virka-apusäännökset: virka-avun päätösprosessin nopeuttaminen erityisesti sotilaallisten voimakeinojen osalta, Rajavartiolaitoksen oikeus antaa sotilaallista voimankäyttöä sisältävää virka-apua myös maa-alueilla terrorismirikosten torjunnassa, sotilaallista voimankäyttöä sisältävän virka-avun laajentaminen myös muiden kuin terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen vakavien rikosten estämiseen ja keskeyttämiseen (vakavat YJT-tilanteet/hybridi);
- Poliisilain voimankäytösäännöksen ja valtion virkamieslain eräiden säännösten tarkistaminen;
- Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntö: palomuuripykälällä varmistettava poliisin tiedonsaanti ja toisaalta turvattava poliisin tiedon jalostamiskyky kokonaisturvallisuuden takaamiseksi;
- Terrorismirikosdirektiivin täytäntöönpano;
- Ulkomaalaislaki ja kansalaisuuslaki sekä palautukset; oleskeluluvan peruutus, maahantu-lokielto, kansalaisuuden menetykset, pakolaisaseman lakkautus, ulkomaalaislain säilöperusteiden muuttaminen (Poliisihallitus on syyskuussa 2016 esittänyt, että ulkomaalaislain säilöperusteita muutettaisiin siten, että säilöönotto olisi mahdollista, jos henkilön tekojensa tai puheidensa perusteella voidaan arvioida olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle). Tällöin uhan peruste abstraktoituisi, mutta säilyisi samalla perusoikeuskestävällä pohjalla, kuitenkin mahdollistaen nykyistä varhaisemman säilöönoton. Kysymys siitä, että poliisi voisi toimia ja turvata jo ennen kuin uhka konkretisoituu;

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

- Laittoman maahantulon torjunta ja palautukset; ulkomaalaislain rikkomusten tutkinnan tehostaminen, matkustusasiakirjan haltuunotto turvapaikkaprosessin ajaksi, maahantulokielon määrääminen ja oleskeluluvan peruuttaminen, toimivat palautussopimukset (Irak kiireellinen);
- Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta; julkisuuslaissa nyt salassapitoperusteena käytetyn valtion turvallisuuden tulisi kattaa myös kansallisen turvallisuuden uhkiin liittyvä salassapito;
- Poliisilaki; poliisilakiin tulisi lisätä jälkikäteen ilmoitettava etsintä ja takavarikko, joiden avulla voitaisiin paljastaa ja ennalta estää terrorismirikoksia.

Poliisin henkilöressurssit Pohjoismaissa

- poliisin henkilöressurssien turvaaminen (ks. Pohjoismaiden vertailu)

Suomen tilanne poliisien määrässä eroaa Pohjoismaisesta kehityksestä (lähde: Poliisihallitus).

*Tanska ei pysty ennustamaan vuoden 2020 lukuaan.

Maa	Poliisimiehiä 2017	Poliisimiehiä 2020	Asukkaita 2017	Poliiseja per 1 000 asukasta 2017	Poliiseja per 1 000 asukasta 2020	Lisästarve Suomessa, jos vastaava taso kuin muissa Pohjoismaissa 2017
Tanska *	10 621	0	5 714 912	1,86		+3 103
Ruotsi	19 176	21 403	10 023 893	1,91	2,14	+3 406
Suomi	7 200	6 777	5 543 860	1,30	1,22	
Norja	9 600	11 200	5 267 146	1,82	2,13	+2 904
Islanti	670	670	334 666	2,00	2,00	+3 898

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta esittää,

että sisäministeriö ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk (osittain)
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2017 vp

jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala si
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd (osittain)
jäsen Vesa-Matti Saarakkala si
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto