

## Hallintovaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

#### Valtiovarainvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017 (HE 134/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 24.10.2016.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- ylijohtaja Kauko Aaltomaa, sisäministeriö
- pelastusylijohtaja Esko Koskinen, sisäministeriö
- ylijohtaja Jorma Vuorio, sisäministeriö
- osastopäällikkö, prikaatikenraali Pasi Kostamovaara, sisäministeriö, Rajavartiolaitos
- ylijohtaja Jukka Aalto, sisäministeriö
- yksikön päällikkö, everstiluutnantti Jaakko Hamunen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Pauliina Eskola, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Ville-Veikko Ahonen, valtiovarainministeriö
- projektisuunnittelija Jussi Lammassaari, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Mikko Nygård, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Teemu Lehti, Hätäkeskuslaitos
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, Keskusrikospoliisi
- apulaispäällikkö Raimo Pyysalo, Maahanmuuttovirasto
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Peltari, suojelupoliisi
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- apulaisjohtaja, kuntatalous Ilari Soosalu, Suomen Kuntaliitto
- pääekonomisti Minna Punakallio, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tietosuojavaltuutetun toimisto

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

- Helsingin poliisilaitos
- poliisipäällikkö Martti Kallio, Lapin poliisilaitos
- poliisipäällikkö Risto Lammi, Pohjanmaan poliisilaitos
- Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Sisäinen turvallisuus*

##### *Poliisitoimi*

Valiokunta toteaa, että hallitusohjelmassa luvataan panostaa sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon. Tästä lisäpanostuksesta ilmoitetaan kohdistettavan 28,5 miljoonaa euroa sisäiseen turvallisuuteen. Valiokunnan tiedossa ei ole, mihin lähtökohtaan mainittu pelkästään laskennallinen lisäys perustuu. Tosiasiassa eri leikkaukset ovat pienentäneet toimintamenorahoitusta kumulatiivisesti useiden vaalikausien ajan.

Valiokunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti myös sisäisen turvallisuuden selonteko (VNS 5/2016 vp). Ensimmäistä kertaa laaditussa selonteossa hallitus ilmoittaa sitoutuvansa turvaamaan sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakyvyn koko maassa. Tämä tarkoittaa kuitenkin selonteonkin perusteella pyrkimystä huolehtia kiireellisten hälytyspalveluiden saatavuudesta, itärajan perustason valvonnasta ja rajanylitysliikenteen turvallisuudesta. Tavoitteen saavuttamiseksi selonteon mukaan poliisien määrä vakiinnutetaan kuluvalle kehyskaudella valiokunnan mielestä aivan liian alhaiseen noin 7 000 poliisiin. Saadun selvityksen mukaan kuluvana syksynä on käynnistynyt poikkihallinnollisen sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu.

Valiokunta laatii myöhemmin erikseen mietintönsä sisäisen turvallisuuden selonteosta. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä yleisesti todeta, että selonteko on laadittu valtiontalouden kehysten pohjalta sopeuttamisohjelmaksi. Eduskunta on kuitenkin antanut hallitukselle toisenlaisen toimeksiannon sisäisen turvallisuuden selonteon laatimiseksi hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta eduskunnan hyväksymän lausuman muodossa. Eduskunta on 11.6.2013 edellyttänyt 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 edellyttämistä pidemmän tähtäimen taloudellisista voimavaroista ja muista resurssitarpeista (HaVM 7/2013 vp — EV 77/2013 vp — HE 15/2013 vp). Tarkoitus on ollut, että erillisessä sisäisen turvallisuuden selonteossa arvioidaan poliisin ja muiden niin sanotun kovan sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten tehtävien (security) perusteellisen analysoinnin pohjalta tarvittavat henkilö- ja muut voimavaratarpeet pitkäjänteisesti ja että tältä pohjalta vahvistetaan voimavaroja vuosittain nykyisen vajauksen korjaamiseksi ja tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamiseksi tulevana vuosina. Tämä on katsottu tarpeelliseksi muun muassa sen vuoksi, että

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sisäisen turvallisuuden osio on jäänyt vähäiselle huomiolle sen tosiasiallisesta painoarvosta huolimatta, sekä siksi, että tarve pitkäjänteiseen suunnitteluun ja kehittämiseen poliisiin ja muiden sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten tehtävien hoitamiseksi tehtäväperusteisesti määritellyllä palvelutasolla on ollut selkeä tarve. Tähän yhteyteen ei ole ollut tarkoitus kytkeä sinänsä tärkeää yhteiskunnan niin sanottua pehmeää turvallisuutta laajemmin (safety), jotta kyettäisiin muodostamaan tahtotila yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edellä mainitussa kovassa ytimessä. Ajatus on ollut, että pyrkimys yhteiskunnan ongelmien ratkaisemiseen liian laajana kokonaisuutena samalla kerralla ei johda kunnollisiin tuloksiin miltään osin, mistä on kokemusperäisestäikin tietoa.

Valiokunta huomauttaa, ettei eduskunnalle annetussa selonteossa ole otettu huomioon edellä mainittua eduskunnan toimeksiantoa, vaikka esimerkiksi sisäministeriön poliisiosaston valiokunnalle hallituksen vuosikertomuksesta (K 10/2016 vp) 25.5.2016 antamassa lausunnossa niin väitetään. Selonteko on selkeästi kehysperusteinen sopeuttamissuunnitelma, joka ei lähde tehtäväperusteisesta analyysistä, vaan kehysperusteisesta lyhyen tähtäimen niukkenevasta rahoituksesta. Vuonna 2009 laadittu ja vuonna 2011 päivitetty poliisiin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden kehittämissuunnitelma on ainoa valiokunnan tiedossa oleva tehtäväperusteinen resurssisuunnitelma, jossa vuonna 2020 poliisimiesten kokonaismäärän tarpeeksi on arvioitu 8 296 henkilötyövuotta, mihin lukuun ei ole sisällytetty kenttäjaksolla olevia poliisikoulutuksessa olevia (Poliisi 2020, Sisäministeriön julkaisu 16/2011). Valiokunta tähdentää, että se tulee seuraamaan sisäisen turvallisuuden strategian valmistelua, ja edellyttää, että siinä keskitytään etenkin niihin seikkoihin, joihin eduskunnan lausumassa EV 77/2013 vp viitataan, jotta lausuma voidaan toteuttaa täysimääräisesti viimeistään julkisen talouden tilan parantuessa.

Erikseen on aiheellista muistuttaa, että hallintovaliokunta on myös hallituksen vuoden 2014 toimintakertomuksesta antamassaan lausunnossa todennut, ettei sisäisen turvallisuuden selonteon tule olla sopeuttamissuunnitelma, vaan sen tulee tähdätä tehtävien edellyttämällä tavalla hyväksyttävän palvelutason määrittelyyn resurssit mukaan lukien selvästi pidemmällä ajanjaksolla kuin kehyskaudella. Taloudellisesta tilanteesta johtuen on syytä kuvata useita palvelutasoja (HaVL 11/2015 vp). Hallintovaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissa HaVL 14/2015 vp (valtion talousarvioesitys vuodelle 2016) ja HaVL 16/2016 vp (julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017—2020) esitetty koskien sisäisen turvallisuuden resursseja ja tilaa on edelleen pääosin ajankohtaista, mikä on myönnetty asiantuntijakuulemisessa sisäministeriön kirjallisessa lausunnossa esillä olevan valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä. Mikäli selonteko olisi laadittu eduskunnan toimeksiannon mukaisesti, se palvelisi myös toimintaympäristön muutokset ja uudet uhat huomioon ottaen valiokunnan tavoittelemalla rakentavalla ja kehittäväällä tavalla muun muassa sekä kuluvan vuoden että tulevien vuosien talousarviomenettelyjä.

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut nopeasti, ja keskeisimmät muutokset liittyvät kansainväliseen ja kotimaiseen turvallisuustilanteeseen. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Samalla sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäinen suhde on muovautunut uudelleen ja niiden välinen rajapinta on hälventynyt. Toimivaltaisia yhteiskuntaa suojaavia viranomaisia ovat tässä tilanteessa keskeisesti poliisi ja rajavartiolaitos. Puolustusvoimat on aina siihen saakka, että valmiuslaki joudutaan ottamaan käyttöön, virka-apuviranomainen, jonka keskeinen rauhanajan tehtävä on varautuminen. Perinteisen poliisityön lisäksi poliisi joutuu suuntaamaan toimintaansa uusien turvallisuussuh-

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

kien, kuten hybridiuhkien mukaan lukien informaatiovaikuttaminen, kyberrikollisuuden, radikaalisoitumisen aiheuttamien uhkien, ääriliikkeiden kielteisten vaikutusten ja terrorismin torjuntaan. Ainakin osittain uudet uhkakuvat liittyvät kriisialueiden muuttoliikkeen myötä syntyviin riskeihin. Saadun selvityksen mukaan poliisiin yhtenä painopisteenä on vuonna 2017 väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ehkäisyn liittäminen osaksi poliisiin ennalta ehkäisevää toimintaa.

Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2017 poliisiin toimintamenomomentille on ehdotettu 687,7 miljoonaa euroa. Määräraha on 42,6 miljoonaa euroa pienempi kuin vuonna 2016. Määrärahasoia laskevat erityisesti vuodelle 2016 turvapaikanhakijatilanteeseen vastaamiseksi myönnetyn erillismäärärahan (9,0 miljoonaa euroa) lakkaaminen sekä kilpailukykyopimuksen vaikutus (yhteensä 17,5 miljoonaa euroa). Momentille myönnettävän määrärahan tasoa laskevat myös aiemmat, hallitusohjelman mukaiset säästöpäätökset (noin 8,0 miljoonaa euroa) sekä Maahanmuuttovirastolle siirretty 1,66 miljoonan euron määräraha poliisilta siirtyneisiin turvapaikkatutkinnan tehtäviin sekä harmaan talouden ja talousrikostorjunnan erillismäärärahan lakkaaminen. Lisäksi momentilla on 4 miljoonaa euroa tuottavuusmäärärahaa kohdennettuna Vitja-hankkeeseen. Täydennyksenä voidaan yleisesti todeta, että talousarvio jatkaa pidempään vallinnutta linjaa, joka on johtanut sisäisen turvallisuuden jatkuvaan vähitellen tapahtuneeseen heikkenemiseen. Esimerkiksi Ruotsissa toimitaan päinvastoin kuin Suomessa. Saadun selvityksen perusteella hallituksen tuoreen budjettiehdotuksen mukaan Ruotsissa osoitetaan poliisille lisärahoitusta 2 miljardia kruunua.

Poliisitoiminnan eri osa-alueiden tuloksellisella toiminnalla pyritään talousarvioesityksen mukaan vaikuttamaan osaltaan siihen, että Suomi olisi edelleen yksi Euroopan turvallisimmista maista, vaikka poliisitoiminnan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi ja poliisitoimen rahoitus supistuu. Valiokunta pitää sinänsä mahdollisena, että maamme sisäisen turvallisuuden tilan heikentyessä väistämättä entisestään Suomi voi yleisen eurooppalaisen turvallisuustilanteen heiketessä olla edelleen yksi Euroopan turvallisimmista maista. Silti on otettava vakavasti huomioon, että uhkaamme menettää maamme kansainvälisen kilpailuvaltin, turvallisuuden. Kerran menetettyä ei ole helppo saada takaisin, siitä meillä löytyy esimerkkejä pohjoismaisesta naapurustostamme. Valiokunta painottaa etenkin uusiin turvallisuusuhkiin varautumisen merkitystä.

Poliisitoiminnan yksi keskeisimmistä ongelmista onkin sovittaa vähenevät resurssit yhteen muuttuvan ja lisäpanostuksia vaativan toimintaympäristön kanssa. Valiokunta korostaa, että turvallisuustoimintaympäristön nopeat muutokset vaativat kykyä varautua myös vaikeasti ennakoitaviin ja pitkäkestoiisiin tilanteisiin. Tämä edellyttää luonnollisesti muun muassa eri viranomaisten yhteistä ja oikeaa tilannekuvaa. Henkilöstöpainotteisissa poliisitehtävissä ei kuitenkaan selviydytä ilman asianmukaisia henkilövoimavaroja.

Poliisin suurin kustannuserä, noin 70 prosenttia, muodostuu henkilöstömenoista. Tämän vuoksi toiminnan rahoituksen supistuminen näkyy väistämättä poliisin henkilöstön määrässä. Poliisimiesten määrä on vielä vuonna 2010 ollut asiallisena pidettävällä tasolla noin 7 850 henkilötyövuodessa. Sen jälkeen määrä on alkanut laskea. Vielä vuonna 2013 poliisimiesten määrä on ollut valiokunnan 2000-luvulla pitämällä minimitasolla 7 500 henkilötyövuodessa. Kuluvana vuonna poliisien määrän väheneminen jatkuu 7 300 poliisimieheen, ja vuonna 2017 toimintamenomomentin rahoituksella arvioidaan päädyttävän edelleen alenevalle tasolle (7 050 poliisimiestä). Va-

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

liokunnalle on esitetty henkilötyövuosien suhteen erilaisia lukuja ilmeisesti siitä johtuen, että kenttäjaksolla olevia opiskelijoita on osaksi sisällytetty henkilötyövuosiin. Valiokunta katsoo, ettei opiskelijoita voida laskea poliisimiesten kokonaismäärään, koska heidän koulutuksensa on kesken.

Eduskunnan käsittelyssä olevassa valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 5/2016 vp) on linjattu poliisimiesten vähimmäistasoksi 7 000, mikä voidaan saadun selvityksen mukaan vielä vuonna 2017 talousarvioesityksen mukaisella rahoituksella niukasti säilyttää. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mainittu vähimmäistaso alitetaan nykykehityksen mukaisesti jo vuonna 2018. Valiokunta tähdentää, että Pohjoismaisessa vertailussa Suomen poliisin henkilöresurssit ovat merkittävästi muita Pohjoismaita niukemmat. Lisäksi poliisien määrän kehitys on valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan muissa Pohjoismaissa Suomeen verrattuna päinvastainen. Poliisien määrää ollaan muissa Pohjoismaissa lisäämässä, osin voimakkaastikin. Valiokunta pitää käytettävissä olevien tietojen perusteella nykyisessä turvallisuustilanteessa lähitulevaisuuden minimitavoitteena 7 500 poliisimiehen tasoa. Tämä edellyttäisi saadun tiedon perusteella noin 70 miljoonan euron lisäpanostusta poliisin kehysrahoitukseen. Asianmukaisen perustason tulisi kuitenkin olla lähimmän seuraavan kymmenen vuoden aikana ainakin 2 000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen tasolla eli 7 850 henkilötyövuodessa, ellei turvallisuustilanne heikkene nykyisestään. Jotta poliisimiesten määrä olisi valiokunnan liian alhaisena pitämä edes 7 000 henkilötyövuotta vuonna 2020, tarvittaisiin lisärahoitusta noin 37 miljoonaa euroa. Kaikkiaan poliisin ja muiden sisäistä turvallisuutta ympärivuorokautisesti yllä pitävien viranomaisten voimavaratarpeet ovat katettavissa varsin pienellä lisärahoituksella, minkä vuoksi valtion keskeiselle vastuulle kuuluvien tehtävien alimitoitettu rahoitus vaikuttaa valiokunnan mielestä epärati-onaaliselta toiminnalta tiukasta talouden tilanteesta huolimatta. Tässä yhteydessä on aiheellista viitata myös siihen, että alimitoitettu budjetointi ja siihen liittyvä toistuva lisätalousarviomenetely vaikeuttavat hyvän talouden pidon edellyttämää toiminnan järkevää suunnittelua.

Poliisimiesten määrän väheneminen liittyy toimintamenojärärahän pienentymisen lisäksi myös siihen, että poliisimiesten yli kolmivuotista koulutusta on useiden vuosien ajan supistettu merkittävästi. Poliisiammattikorkeakoulusta valmistuu vuonna 2016 vain 57 uutta poliisimiestä. Poliisiammattikorkeakoulun arvion mukaan vuotuinen poistuma on 280 poliisia. Vuosina 2015 ja 2016 aloituspaikkojen määrä on ollut 320 opiskelijaa. Jo nyt on eläköityneitä poliisimiehiä jouduttu palkkaamaan uudelleen töihin, vaikka poliisien kokonaismäärä on laskenut. Poliisien määrän vähenemistä ei näin ollen voida lähitulevaisuudessa juurikaan torjua rahoitusta lisäämällä, koska palkattavaa henkilöstöä ei ole saatavilla. Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan (esimerkiksi HaVL 14/2015 vp) pitänyt välttämättömänä, että poliisikoulutusta ja sen houkuttelevuutta lisätään kiireellisesti ja merkittävästi koulutusvaatimuksista kuitenkin tinkimättä. Koulutukseen sisään otettavien opiskelijoiden määrää tuleekin nostaa selvästi. Tämän vuoksi valiokunta pitää myönteisenä, että talousarvioesityksessä ehdotetaan Poliisiammattikorkeakouluun sisään otettavien opiskelijoiden määrä nostettavaksi 400 opiskelijaan vuonna 2017. Koska poliisimiehen perustutkinto kestää kolme ja puoli vuotta ammattikorkeakoulussa, resurssivajausta ei voida korjata riittävästi lähivuosina. Valiokunnan mielestä koulutusmäärän nostamisesta tulee tehdä ratkaisu myös pidemmällä aikavälillä, jotta koulutettujen poliisimiesten määrä vastaa myös tulevina vuosina poliisin tarpeita. Valiokunta tähdentää, että samalla poliisin toimintamenojen taso tulee nostaa olennaisesti nykyistä palvelutasoa ja tunnuslukuja korkeammalle tasolle. Huoli poliisimiesten määrän vähenemisestä koskee sekä suomen että ruotsin kielellä tarvittavia palveluja.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

Talousarvioesityksen mukaan taloudellisten resurssien niukentuessa toimintaa on priorisoitava. Valiokunnan käsityksen mukaan priorisointi perustuu käytännön tilanteissa siihen, että välittömästi henkeen ja terveyteen kohdistuvat hälytystehtävät on kiireellisinä tehtävinä asetettava etusijalle. Vaikka talousarvioesityksen mukaan tavoitteena on säilyttää poliisin toimintavalmiusaika hyvällä tasolla, toimintavalmiusajat tulevat valiokunnan arvion mukaan myös vastaisuudessa pitenemään ja tavoitettavuus heikkenemään. Harvaan asutulla alueella hälytystehtävien vasteajat ovat voineet jo tähän mennessä kestää aivan liian kauan. Entistä useammin hälytystehtäviä jää hoitamatta, kun poliisi ei ehdi ajoissa avuksi. Valvonta- ja hälytystoiminnassa henkilöresurssien jatkuva väheneminen näkyy myös suunnitelmallisen valvonnan sekä turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta lisäävän ennalta estävän toiminnan vähenemisenä tai loppumisena miltei kokonaan.

Rikostutkinnassa vakavampien rikosten estäminen ja selvittäminen joudutaan asettamaan etusijalle suhteessa muuhun rikostorjuntaan. Lainsäädäntö ei sinänsä oikeuta jättämään rikoksia tutkimatta, mutta niin tosiasiaa väistämättä tapahtuu. Kansalaisten kannalta esimerkiksi niin sanotut tavanomaiset omaisuusrikokset, kuten asuntomurrot, joita tapahtuu varsin paljon, ovat merkityksellisiä. Turvallisuuden tunnetta heikentää selvästi omaan kotiin kohdistunut murtautumisen. Silloin odotetaan, ettei poliisi jää tulematta ripeästi paikalle ja että poliisi ryhtyy selvittämään rikosta ja saa selville tekijän. Poliisin henkilöresurssien jatkuva väheneminen tulee väistämättä näkymään muun muassa rikosten tutkinta-aikojen pidentymisenä ja rikosten selvitysasteiden heikentymisenä. Samalla yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvän valvonnan taso laskee, jolloin esimerkiksi järjestyshäiriöiden ja vahingontekojen määrän voidaan arvioida kasvavan.

Valiokunta on vuoden 2016 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 14/2015 vp) pitänyt välttämättömänä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan osoitetun erillisrahoituksen (6,4 miljoonaa euroa) jatkamista. Poliisille onkin myönnetty vuodelle 2016 täydentävissä talousarviossa 3,2 miljoonan euron määräraha harmaan talouden torjuntaan. Tarkoitukseen kohdistettu määräraha on pysynyt tuolloin edellisvuoden tasolla. Vuosien 2017—2020 valtion talouden kehystistä päätettäessä poliisille on osoitettu tasokorotus (5,0 milj. euroa vuodelle 2017 ja 10,0 milj. euroa vuodesta 2018 eteenpäin). Tässä yhteydessä on todettu, että tätä rahoitusta tulisi suunnata nimenomaan harmaan talouden torjuntaan jatkuvuutena automaattisen liikenteenvalvonnan lisäksi. Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella vuodelle 2017 osoitettu rahoitus ei kuitenkaan mahdollista harmaan talouden torjunnan resursointia edellisvuosien tason mukaisesti. Lisäksi on huomattava, että pelkästään talousarvioehdotus sinänsä edellyttää sopeuttamistoimia, jotka kattavat kaikki poliisin toiminnan osa-alueet, myös harmaan talouden torjunnan. Valiokunta tähdentää, että valtiolta edellytetään harmaan talouden torjunnassa määrätietoisia toimenpiteitä. Keskeisessä asemassa ovat rikosten tekomahdollisuuksien vähentäminen, kiinnijäämisriskin lisääminen sekä viranomaisten reagoitakyvyn parantaminen harmaan talouden paljastamisessa ja torjunnassa. Poliisi, syyttäjälaitos, tuomioistuinlaitos, Tulli ja Verohallinto tarvitsevat tämän vuoksi riittävät voimavarat harmaan talouden tehokkaaseen torjuntaan. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa tulee lisäksi tehostaa entistä paremmalla yhteistyöllä viranomaisten ja yksityissektorin välillä.

Poliisin resursseja joudutaan väistämättä kohdentamaan enenevässä määrin poliisin kiireellisimpiin ydintehtäviin, keskeisimpien oikeushyvien suojaamiseen ja erityisiin painopistealueisiin. Tämä johtaa siihen, että poliisin peruspalveluiden saatavuus, laatu ja toimintaedellytykset laske-

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

vat, mikä entisestään heikentää erityisesti varsinkin harvaan asuttujen alueiden palveluja ja turvallisuutta. Kysymys on tältäkin osin jo pidempään jatkuneesta kehityssuunnasta.

Viime vaalikaudella toteutetun poliisin hallintorakenneuudistuksen (Pora III) julkilausuttuna tavoitteena on ollut liikenteen valvonnan tason säilyttäminen vähintään sillä tasolla, jolla se on ollut liikkuvan poliisin aikana. Tähän kokonaisuuteen liittyen tavoitteena on ollut säilyttää muun muassa raskaan liikenteen valvonta vuoden 2012 tasolla. Liikennevalvonnan resursseja on kuitenkin jo tähän mennessä jouduttu kohdentamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden hallintaan sekä rikostorjuntaan. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on lisännyt liikenteenvalvonnan resurssien uudelleen kohdistamista. Liikenteen valvonnan osalta ainoastaan automaattivalvontaa luvataan lisäävän. Näyttääkin vahvasti siltä, että liikennevalvonta tulee jäämään vastaisuudessa entistä enemmän automaattivalvonnan varaan. Erikseen on syytä nostaa esiin ne riskit, jotka liittyvät raskaan liikenteen kapotaasikuljetuksiin muun muassa harmaan talouden osalta. Tarpeelliset liikenneturvallisuus- ja rikostorjuntatoimenpiteet edellyttävät erityisen korkean osaamisen resurssin varaamista näitä tehtäviä varten.

Keskusrikospoliisilla on yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeitä painopisteloikoja, joilla on tärkeää säilyttää ja saavuttaa riittävä toimintakyky. Kansainvälistynyt ja valtioiden rajoista piittaamaton rikollisuus, kuten liikkuva rajat ylittävä järjestäytynyt omaisuusrikollisuus, monimuotoinen kyberrikollisuus sekä terrorismi ja sotarikollisuus liittyvät keskeisesti keskusrikospoliisin tehtäväkenttään sekä edellyttävät kansainvälistä yhteistoimintaa. Suomeen kohdistuva terrorismin uhka on kohonnut ja monipuolistunut, mutta valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomi ei ole toistaiseksi terroristijärjestöjen iskujen ensisijainen kohde. Tilanne saattaa kuitenkin muuttua, kun ISIS menettää niin sanotun kalifaattinsa ja ryhtyy aktiivisemmin yksittäisiin Eurooppaan kohdistuviin terroritekoihin. Kaikkiaan on huomattava, että yksittäisten radikalisoituneiden henkilöiden, joihin voidaan lukea myös kansalliset niin sanotut yksinäiset sudet, väkivallanteiden ja terrorismin uhka kasvaa myös Suomessa, eikä avoin yhteiskunta pysty täysin tällaiseen uhkaan varautumaan. Poliisi on kyennyt estämään kuluneena vuonnakin joukkomurhaa tai vastaavaa rikollisuutta suunnittelevien väkivaltaa ihannoivien ja/tai häiriintyneiden ihmisten hankkeita. Nämä niin sanotut yksinäiset sudet, jotka yksin tai jossakin saman mielisten verkostossa suunnittelevat julmia väkivallanteita, muodostavat todellisen ja vakavan riskin yhteiskunnalle. Valiokunta korostaa resursseja syövä useinkin pitkäkestoisen seurannan, tilannekuvan ja eri toimijoiden yhteistyön tärkeyttä tällaisen rikollisuuden estämisessä. Sosiaalisen median seuranta ja tehokas nettitiedustelu tukevat sekä terrorismin että vaarallisten yksittäisten henkilöiden rikollisen toiminnan torjuntaa.

Euroopassa on suuri määrä turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua. Osa heistä poistuu vapaaehtoisesti. Huomattava osa kuitenkin ei halua poistua, eikä pakolla poistaminen välttämättä ole mahdollista esimerkiksi sen vuoksi, ettei kotimaa suostu ottamaan vastaan pakolla palautettavia. Vuonna 2014 vain vajaat 40 prosenttia EU:n alueella kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen saaneista on kyetty poistamaan unionin alueelta. Näiden henkilöiden määrä, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta ja jotka saattavat niin sanotusti mennä maan alle, kasvaa. Kasvuun vaikuttaa osaltaan se, että ihmissalakuljettajien avulla Eurooppaan saapuu Libyan rannikolta Välimerellä pelastettavaksi henkilöitä, joiden voidaan pääosin olettaa tulevan alueilta, missä ei ole kansainvälisen suojelun tarvetta. Suomeen on saapunut viime vuonna 32 500 turvapaikanhakijaa, joista pääosan ei odoteta saavan kansainvälistä suojelua. Osa

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

heistä ei saada vapaaehtoisesti tai pakolla palautettua. Nämä henkilöt saattavat muodostaa yhteiskunnassa turvallisuusriskin siinäkin mielessä, että he osallistuvat järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Kansainvälisiä esimerkkejä on olemassa myös siitä, että ulkomaiset toimijat valtaavat niin sanotun alamaailman järjestäytyneen rikollisuuden toimintakentän. Osa tällaisista henkilöistä on koulutettu sotilaiksi ja osallistunut sotatoimiin tai sotarikoksiin. Osa on niin sanottuja vierastais-telijoita, jotka ovat altistuneet esimerkiksi ISISin informaatiovaikuttamiseen.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on myös aktivoinut kiihkokansallista liikehdintää muun Euroopan ohella myös Suomessa. Vastaanottokeskusten toimintaan on yksittäisinä tapauksina kohdistunut erilaisia uhkaavia tekoja. On varauduttava siihen, että tällainen toiminta tulee jatku-maan. Valiokunta toteaa, että eri foorumeilla esiintyvä vihapuhe, siihen liittyvät konkreettiset rikolliset teot, viharikokset ja ääriliikkeiden toiminta ovat osa vakavaa yhteiskunnallista kehitystä, johon on syytä puuttua yhteiskunnan eri tasoilla.

Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus nivoutuvat tämän päivän tietoverkottuneessa maailmassa lähes täydellisesti yhteen. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kyberrikollisuuden arvioidaan muodostavan vastaisuudessa yhtä suuren uhkan kuin perinteinen rikollisuus, joka sekin toteutetaan kasvavassa määrin verkkoympäristössä. Kyberrikollisuuden ja sen torjunnan voi-daan sanoa olevan maailmanlaajuisestikin iso haaste. Volyymien kasvaessa rikollisuuden yhteis-kunnille aiheuttamat haitat ovat myös jatkuvassa kasvussa. Viranomaisten toimivaltuudet, tie-donvaihtoa koskevat säännökset ja kansainväliset sopimukset eivät tue tällä hetkellä kunnolla kyberrikostorjuntaa. Torjunnassa tarvitaan säädettyjen normiston ohella laajaa kansainvälistä ja kansallista yhteistoimintaa. Vaikeusastetta lisää, että rikoksenteijät ja uhrit voivat olla useas-sa eri maassa, ja näytty rikoksiin on hankittava eri puolilta maailmaa sijaitsevilta palvelimilta. Valiokunnalle on esitetty ajatus poliisin ehdottomasta esitutkintapakosta luopumisesta, koska tut-kinnan vuoksi kaikki yritykset eivät välttämättä saata tapauksia poliisin tietoon, mikä vaikeuttaa osaltaan tilannekuvan muodostamista.

Helsingin poliisilaitoksella on maan suurimpana paikallispoliisin yksikkönä ja maamme pääkau-pungin poliisilaitoksena alueellisen toimintavastuun lisäksi muista poliisilaitoksista poikkeavia valtakunnallisia ja alueellisia erityistehtäviä. Helsingin poliisilaitoksen toiminta-alueella järjeste-tään vuosittain runsaasti tapahtumia, kuten valtiovierailuja, mielenosoituksia ja suuria yleisötilai-suuksia, joiden turvallisuusjärjestelyt edellyttävät poliisilta mittavia panostuksia. Maamme ti-heimpänä väestökeskittymänä ja liikkuvan rikollisuuden solmukohtana — mukaan lukien ulko-maalaisten tekemien rikosten osuus — muun muassa järjestäytyneiden rikollisryhmien toimin-taan liittyvät huumausaine-, talous- ja väkivaltarikokset näkyvät selvästi ominaispiirteensä Helsin-gin poliisilaitoksen arjessa. Pääkaupunkiasemasta johtuen poliisilaitos resursoi myös diplomaat-tiseen koskemattomuuteen ja valtionjohdon suojaamiseen liittyviä turvaamistehtäviä. Terrorismitilanteeseen liittyen suojaamispyynnöt ovat voimakkaasti lisääntyneet.

Taloustarviesityksen mukaan poliisin turvallisuuteen liittyvien tehtävien näkyvyyttä ja palvelu-jen saatavuutta lisätään muun muassa teknisillä ratkaisuilla. Poliisilla onkin käynnissä useita tie-tojärjestelmähankkeita. Näistä keskeisin ja taloudelliselta mittaluokaltaan merkittävin on pahasti viivästynyt poliisin toiminnallisen tietojärjestelmän kehittämishanke Vitja, jonka osalta on jo vuosia sitten etukäteen valiokunnalle viestitetty järjestelmän tuottavuushyödyistä. Vitja-hank-keen tavoitteena on tuottaa poliisin sekä muiden turvallisuus- ja oikeusviranomaisten toiminta-



## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

prosesseja yhtenäistävä ja tehostava tietojärjestelmäkokonaisuus. Tarkoitus on, että järjestelmää tulevat käyttämään poliisin lisäksi Rajavartiolaitos, Tulli, Puolustusvoimat, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja alueelliset syyttäjävirstot. Vitja-järjestelmän arvioidaan valmistuvan vasta vuonna 2019. Muita toiminnan kannalta kriittisiä hankkeita ovat viranomaisten yhteinen kenttäjohtajajärjestelmä (KEJO) ja suojelupoliisin toiminnan kehittämishanke. Valiokunta korostaa, kuten aiemmissa lausunnoissaan, että näissä hankkeissa ei ole varaa epäonnistua järjestelmien käytettävyyden, toiminnallisuuden, tuottavuushyötyjen tai muiden ominaisuuksien suhteen.

Poliisihallitus on laatinut poliisitoiminnan sopeuttamissuunnitelman toiminnan ja talouden yhteensovittamiseksi vuosina 2016—2019. Kuten edellä on todettu, valtioneuvoston selontekoon (HaVL 16/2016 vp — VNS 3/2016 vp) perustuva rahoituskehys, ellei sitä korjata, merkitsee sitä, että poliisi joutuu myös käytännössä jatkamaan entistä voimakkaammin sopeuttamistoimia ja etsimään lisää säästöjä. Vuosien 2017—2020 määrärahataso merkitsee huomattavia säästöpaineita niin henkilöstökustannuksiin, toimitilamenoihin, kehittämishankkeisiin, investointeihin kuin muuhunkin kulurakenteeseen. Poliisin sopeuttamissuunnitelman mukainen toimitilakulujen alentaminen johtaa poliisin toimipisteverkoston karsimiseen nykyisestä säästöjen aikaansaamiseksi. Myös kehittämishankkeiden ja investointien osalta joudutaan tekemään entistä enemmän priorisointia. Valiokunnan saaman tiedon mukaan ainoastaan operatiivisen toiminnan kannalta aivan välttämättömät hankinnat ja investoinnit voidaan toteuttaa. Näihin kuuluvat esimerkiksi pitkäaikaisen ja viivästyneen Vitja-toiminnanohjaushankkeen loppuun saattaminen sekä kriittiset kuljetusvälineinvestoinnit. Hallintovaliokunta arvioi näitä toimenpiteitä ja niiden hyväksyttävyyttä tarkemmin sisäisen turvallisuuden selonteon käsittelyn yhteydessä.

Valiokunta toteaa, että alimitoitettun rahoituksen johdosta muuta henkilöstöä kuin poliisimiehiä voidaan vähentää hyvin rajallisesti. Hallinto- ja tukipalveluissa toimii poliisissa jo nyt suhteessa vähemmän henkilöitä kuin useimmissa valtion virastoissa. Vähennykset tässä henkilöstöryhmässä johtaisivat siihen, että poliisimiehet hoitavat myös näitä tehtäviä. Lupapalvelut ovat nettobudjetoitua toimintaa, joten lupahenkilöstön vähentäminen ei tuota säästöjä. Lupahenkilöstön vähentäminen aiheuttaisi ainoastaan palvelutason laskua ja ruuhkautumista.

Asiantuntijakuulemisessa on hallintovaliokunnalle esitetty, että poliisille myönnettäisiin vuoden 2017 valtion talousarvioesitykseen nähden sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi välttämättömien menojen kattamiseen 26,7 miljoonaa euroa seuraavasti:

- turvapaikkatilanteesta aiheutuviin lisätarpeisiin 5 miljoonaa euroa
- suorituskyvyn ylläpitämiseen ja parantamiseen (sopeutusten rajoittaminen) 4,8 miljoonaa euroa
- poliisimiesten määrän välttämättömään nostoon (koulutustilanne ja poistuma huomioon ottaen maksimaaliseen tasoon) 7 200 henkilötyövuoteen 5,6 miljoonaa euroa
- väkivaltaiseen ekstremismiin ja ääri liikkeiden toimintaan vaikuttamiseen 3,0 miljoonaa euroa
- uusien toimintamallien ja toimintojen toteuttamiseen 1,3 miljoonaa euroa
- ajoneuvojen hankkimiseen 4,7 miljoonaa euroa
- TUVE-kompensaatorahoitukseen 2,3 miljoonaa euroa.

Valiokunta esittää valtiovarainvaliokunnan harkittavaksi mainitun lisärahoituksen ottamista lisäyksenä vuoden 2017 talousarvioon.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

### *Suojelupoliisi*

Suojelupoliisin toimintamenoiksi esitetään talousarvioesityksessä 25,9 miljoonaa euroa. Määräraha on noin 2 miljoonaa euroa suurempi kuin kuluvana vuonna. Lisäys selittyy suojelupoliisin suorituskykyä tehostavaan tietojärjestelmään osoitettavalla tuottavuusmäärärahalla (5,95 miljoonaa euroa). Lisäksi kevään 2016 kehyspäätöksessä on osoitettu suojelupoliisille tasokorotus toimintakyvyn varmistamiseen muuttuneessa toimintaympäristössä (2 miljoonalla euroa). Kilpailukyky sopimuksen johdosta määrärahataso alenee kuitenkin 0,6 miljoonalla eurolla vuonna 2017. Valiokunta toteaa, että suojelupoliisin toiminnan turvaamiseen kohdennetulla lisämäärärahalla on ollut tarkoitus mahdollistaa suojelupoliisin henkilöresurssin kasvattaminen 25 henkilötyövuodella. Kuten hallintovaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (HaVL 16/2016 vp) todennut, lisäresursoinnin laskennallisuutta osoittaa kuitenkin se, että suojelupoliisin henkilöstömäärä tulee vähenemään kehyskauden loppuun mennessä yhteensä 30 henkilötyövuodella johtuen aiemmista kehukseen sisällytetyistä säästövelvoitteista.

Suojelupoliisin toimialaan kuuluvilla yhteiskunnan turvallisuuden kannalta erityisillä sektoreilla on tapahtunut nopeasti ja tapahtuu edelleen ainakin näkyvissä olevassa lähitulevaisuudessa merkittäviä muutoksia. On mahdollista, että eri ilmentymät kehittyvät entistä väkivaltaisempaan suuntaan.

Terrorismin torjunnan toimintaympäristö vaatii aiempaa selvästi enemmän työtä ja työvoimaa. Se vaatii myös kiireellisiä toimenpiteitä terrorismin torjunnan kehittämiseksi ja uhkien havaitsemiseksi sekä niihin puuttumiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi. Keskeisenä huolenaiheena näkyy Syyrian konfliktin vaikutusten ulottuminen maahamme. Suurimman uhkan muodostavat tällä tietoa radikaali-islamistisesti motivoituneet yksittäiset toimijat ja pienryhmät, joista ainakin osa on käynyt Syyrian taistelualueilla. Aiempaa useammalla Suomessa asuvalla henkilöllä on kytköksiä terroristiverkostoihin. Kesästä 2015 lähtien poikkeuksellisesti kasvanut turvapaikanhakijoiden määrä lisää terrorismiin todennäköisesti kytköksissä olevien henkilöiden määrää. Tässä yhteydessä on huomattava, että todennäköisesti suurin osa turvapaikanhakijoista saa hylkäävän päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Heistä vain osa suostuu palaamaan vapaaehtoisesti, eikä vapaaehtoisesta paluusta kieltäytyviä voida kuin osaksi palauttaa pakolla. Vuoden 2014 tietojen perusteella Eurooppaan on jäänyt yli 60 prosenttia kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa saaneista henkilöistä. Heidän kokonaismääränsä tulee jatkuvasti kasvamaan. Näiden ikään kuin yhteiskunnan ulkopuolelle jäävien kohdalla turvallisuusriskien arvioidaan kasvavan.

On myös varauduttava siihen, että ulkomaalaisperäiset jännitteet poliittisten, etnisten ja uskonnollisten ryhmien välillä heijastuvat jatkossa yhä enemmän myös Suomeen. Eri ryhmien välien kiristyminen voi jatkossa näyttäytyä myös väkivaltaisena toimintana. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu voi osaltaan luoda maaperää ulkomaalaisvihamieliselle liikehdinnälle.

Ulkomaisten tiedusteluorganisaatioiden Suomen valtion turvallisuusintresseihin kohdistama tiedustelu jatkuu edelleen perinteisin keinoin, mutta samalla vakoilu on siirtynyt merkittävästi myös tietoverkkoihin. Tämän vuoksi Suojelupoliisin on kyettävä tekemään lähivuosina riittäviä panostuksia teknisiin järjestelmiin, henkilöstöönsä ja sen erityisosaamiseen.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

Suojelupoliisin resurssit ovat jo ilman edellä mainittuja riskejä, uhkakuvia ja tarpeellisia toimenpiteitä kovin niukat. Pohjoismaisessa vertailussa resursseissa on enimmillään moninkertaisia eroja. Valiokunta pitää tässä sisäisen turvallisuuden tilanteessa ja uhkakuvassa suojelupoliisin esitystä 2 miljoonan euron vuosittaisesta lisärahoituksesta hyvin perusteltuna. Tämän vuoksi valiokunta esittää valtiovarainvaliokunnan harkittavaksi 2 miljoonan euron lisäystä suojelupoliisin toimintamenoihin vuodelle 2017.

### *Syyttäjälaitos osana rikosvastuun toteutumista*

Rikosvastuun toteutumisessa syyttäjän rooli ulottuu poliisin kanssa esitutkinnassa tehtävästä yhteistyöstä aina tuomioistuinkäsittelyn loppuun, viime kädessä korkeimpaan oikeuteen saakka. Rikosvastuun toteutuminen edellyttää, että esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet sekä täytäntöönpanoviranomaiset kukin voivat hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti. Syyttäjälaitoksen määrärahaksi esitetään 44,7 miljoonaa euroa, mikä on 2,2 miljoonaa euroa edellisvuotta pienempi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan syyttäjälaitoksen henkilöstömäärä on osin siirtyvän erän avulla mahdollista pitää vielä vuonna 2017 vuoden 2016 tasolla. Syyttäjälaitos arvioi pääsevänsä ensi vuonna ainoastaan välttävään tulokseen. Erityisesti pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on noussut. Valiokunta korostaa, että pitkiin syyteharkinta-aikoihin liittyy oikeusturvariskejä. Nykyisellä työkuormalla tämä tarkoittaa, että ruuhkat kasvavat ja käsittelyajat pitelevät. Onkin syytä varautua siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulee moittimaan Suomea pitkistä käsittelyajoista myös jatkossa.

Valtioneuvoston selonteossa valtionalouden kehyksiksi vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp) tuodaan oikeusministeriön hallinnonalan osalta esille, että toimintaa sopeutetaan tiukkenevaan talouteen hallitusohjelmassa päätetyillä säästötoimenpiteillä ja ulosoton rakenneuudistuksella sekä hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä ja muilla oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteillä. Tältä osin valiokunnan on todettava, etteivät edellä mainitut uudistukset merkittävästi vähennä syyttäjien työmääriä eivätkä näin korvaa niitä henkilöstömenetyksiä, jotka kehykset tulevat aiheuttamaan syyttäjälaitokselle. Uusi työntekoa tukeva ja oikeusturvan ylläpitämiseen liittyvä AIPA-tietojärjestelmä tulee rikosasioiden osalta käyttöön aikaisintaan kehyskauden lopulla. Siihen saakka järjestelmän rakentaminen tulee edellyttämään syyttäjälaitokselta noin 2 miljoonan euron lisäpanoksen vuosittain. Jotta syyttäjälaitos selviytyisi alenevilla kehyksillä tehtävistään, olisi kiireisesti käynnistettävä myös uusia työtä säästäviä lainsäädäntötoimia.

### *Rajavartiolaitos*

Kuten valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan (HaVL 14/2015 vp, HaVL 16/2016 vp) todennut, Rajavartiolaitos on jo pidempään ja ennakoiden uudistanut organisaatiotaan ja sopeuttanut toimintaansa niukkenevaan rahoitukseen. Käsiteltävänä olevan valtion vuoden 2017 talousarvioehdotuksen asiantuntijakuulemisessa sisäministeriön kirjallisessa lausunnossa on myönnetty, että valiokunnan molemmissa edellä mainituissa lausunnoissa Rajavartiolaitosta ja rajaturvallisuutta koskevat kannanotot ovat edelleen valideja.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

Hallintovaliokunta on jo aiemmin lausunnossaan valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2015 katsonut, ettei määrärahavähennyksiä ole mahdollista toteuttaa kokonaan kustannussäästöillä ja tuottavuutta parantamalla (HaVL 26/2014 vp — HE 131/2014 vp). Toiminnan sopeuttaminen rahoitukseen merkitsee työn tekemisen ja valmiuden vähentämistä myös sellaisista toiminnoista, joista se ei olisi kansallisen turvallisuuden vuoksi järkevää. Leikkausten toteuttaminen lisää todennäköisyyttä ajautua tilanteisiin, joissa riskit eivät enää ole hallittavissa omin toimenpitein. Valiokunta on mainitussa lausunnossaan katsonut, että erityisesti itärajalta tulee ylläpitää vähintään sellaiset Rajavartiolaitoksen voimavarat, että riittävä toimintavalmius ja varautumisen taso voidaan säilyttää myös nykyistä haastavammassa tilanteessa.

Rajavartiolaitoksessa on yhä käynnissä talouden sopeuttamisohjelma, jolla toimeenpannaan Jyrki Kataisen hallituksen vuosina 2011—2012 tekemiä säästöpäätöksiä ja jolla hallitaan yleisen kustannustason nousun vaikutuksia. Tavoitteena on noin 13 prosentin säästöt vuonna 2017 toimintamenoista eli 28 miljoonan euron säästöt. Vuoden 2012 sopeuttamisohjelma on suunniteltu suotuisamman turvallisuustilanteen vallitessa. Valiokunta toteaa, että Euroopan turvallisuustilanne ja Suomen rajaturvallisuustilanne ovat varsin lyhyessä ajassa muuttuneet huonompaan suuntaan eikä näköpiirissä ole nopeaa käännettä parempaan.

Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevaa rahoitusta pienentävät entisestään määrärahojen vähene-  
misen ohella hintojen nousu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sopeuttamistarpeeksi vuoteen 2020 mennessä arvioidaan yhteensä 15 miljoonaa euroa. Pelkästään henkilöstövaikutuksina tämän on laskettu vastaavan noin 240 henkilötyövuoden lisävähennyistä. Mainittakoon, ettei Rajavartiolaitokselle osoitettu laskennallinen sisäisen turvallisuuden lisämääräraha riitä kattamaan edes edellisen hallituksen osoittamia lisäleikkauksia.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan taloustilanne pakottaa Rajavartiolaitoksen edelleen priorisoimaan tehtäviään ja aloittamaan uusien sopeuttamistoimien toimeenpanon edellisen sopeuttamisohjelman ollessa vielä kesken. Tehtävien kaavailtu priorisointi perustuu eduskunnassa vielä käsiteltävänä olevan sisäisen turvallisuuden selonteon linjauksiin ja turvallisuusympäristön muutosten asettamiin vaatimuksiin. Valiokunta korostaa, että Rajavartiolaitoksen tulee selonteosta huolimatta joka tapauksessa huolehtia itärajan kattavasta valvonnasta, rajanylitysliikenteen turvallisuudesta ja mahdollisuuksien mukaan myös sen sujuvuudesta sekä meripelastustoiminnasta mukaan lukien sen johtaminen. Sotilaallisen maanpuolustuksen velvoitteet tulee myös hoitaa täysimääräisesti.

Valiokunta tähdentää, että Suomen ja Venäjän raja muodostaa noin 1 300 kilometrin pituiselta matkalta Euroopan unionin ulkorajan. Suomi on aiemmin profiloitunut EU:ssa esimerkillisen tehokkaana ja osaavana rajavalvonnasta ja -turvallisuudesta huolehtivana jäsenmaana. Sisäisen turvallisuuden selonteossa onkin aivan oikein tunnustettu se tosiasiallinen epätydyttävä tilanne, että rajajärjestys ja rajaturvallisuus ovat itärajallemme entistä voimakkaammin riippuvaisia Venäjän rajavalvontajärjestelmästä. Valiokunta edellyttää, että maamme vahvistaa ripeästi omaa rajavalvontakykyään olennaisesti niin, että niukan perusvalvonnan sijasta kyetään huolehtimaan kattavasta ja tehokkaasta rajavalvonnasta sekä rajaturvallisuudesta maamme osalta itsenäisesti. Tämä edellyttää muun muassa vahvaa ja välitöntä panostusta lisähenkilöstön koulutukseen ja rekrytointiin.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

Rajavartiolaitoksen pyrkimyksenä on saadun selvityksen mukaan palauttaa itärajan valvontaan 100 rajavartijan työpanos rajanylityspaikoilta korvaamaan osaa valvontahenkilöstön vähennyksestä, mikä vähentää luonnollisesti muun muassa sujuvan rajaliikenteen vaatimia voimavaroja. Kehysten puitteissa Rajavartiolaitoksella olisi kuitenkin käytettävissään itärajan valvontaan arviolta ainoastaan 460—470 rajavartijaa. Valiokunta korostaa edellä lausuttua täydentäen, että tämä ei kuitenkaan riitä edes palauttamaan itärajan valvonnan tasoa turvallisuusympäristön heikentymistä edeltäneelle vuoden 2012 tasolle (vaatisi 652 henkilötyövuoden lisäyksen). Jos myös sisärajavalvonta joudutaan palauttamaan, ei edes vuoden 2012 taso riittäisi sen vaatimiin toimenpiteisiin.

Valiokunta korostaa kantanaan, että nykyisessä turvallisuustilanteessa on välttämätöntä palauttaa uskottava ja itsenäinen itärajan vartiointi sekä luoda valmius vastata mahdolliseen pitempiketoiseen rajatilanteen heikentymiseen.

Rajavartiolaitoksen toimintamomentille esitetään talousarvioesityksessä 230,4 miljoonaa euroa. Rajavartiolaitos perustaa EU:n raja- ja merivartioiden järjestelmän edellyttämän nopean toiminnan rajavartijareservin, mihin tarkoitukseen ehdotetaan tavoitellun 4,5 miljoonan euron sijasta talousarvioesityksessä 2 miljoonan euron lisäystä. Suomen osuus 1 500 rajavartijan reservistä edellyttää 30 rajavartijan jatkuvaa lähtövalmiutta. Valiokunta huomauttaa, että Schengenin säännöstöä on ehdotettu muutettavaksi siten, että maahantulo- ja maastalähtötarkastuksiin lisätäisiin pakolliset rekisterikyselyt kansainvälisiin ja kansallisiin rekistereihin, mikä lisää tarkastuksen kestoa. Kyselyt koskisivat sekä unionin että kolmansien maiden kansalaisia. Mainittu muutos aiheuttaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan 15 henkilötyövuoden lisätarpeen Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Talousarvioesitykseen sisältyvä määrärahalisäys kattaa vain eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimeenpanon, eikä vähennä Rajavartiolaitoksen sopeuttamistarvetta.

Muista toimintamenoista 80—90 prosenttia puolestaan menee toiminnan kannalta välttämättömiin kiinteistöihin, tietojärjestelmiin ja kuljetusvälineisiin. Muiden toimintamenojen osalta vuoden 2016 rahoitukseen sisältyy miljoonan euron suuruinen lisäys yhteensä 67,8 miljoonaan euroon. Kiinteistömenojen osalta valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kiinteistöjen vuokramallin uudistaminen merkitsee Rajavartiolaitokselle 0,89 miljoonan euron lisäkustannusta. Valiokunta katsoo, että Rajavartiolaitoksen hallinnassa vielä olevien syrjäisillä alueilla sijaitsevien partiomajojen, siltojen ja valvontatornien säilyttäminen on tarkoituksenmukaista ja on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista säilyttää ne myös vastaisuudessa Rajavartiolaitoksen hallinnassa.

Muun muassa Rajavartiolaitoksen merellisen kaluston on oltava kunnossa, toimintavarmaa ja lähtövalmiina. Mainittakoon, että Rajavartiolaitoksen tarkoituksena on uusia vanhentunutta merivartioiden venekalustoa uudella nopealla veneellä.

Saadun tiedon mukaan Rajavartiolaitos selvittää mahdollisuuksia sulkea Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat yöajaksi sekä rajoittaa Vartiuksen, Kuusamon, Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen aukioloa. Lisäksi Rajavartiolaitos aikoo vähentää ulkomailla toimivien yhdysmiesten määrää, osallistumistaan PTR-toimintaan sekä pääosin laittomaan maahantuloon keskittyvää rikostorjuntaa sisärajoilla.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

Merelliseen kalustoon liittyen peruskorjausta vaativasta vartiolaiva Merikarhusta on tarkoitus luopua, jolloin jäljelle jäisi kolme vartiolaivaa. Kustannusten säästämiseksi Turun helikopteritukikohdan huonon sään toimintavalmiutta aiotaan laskea luopumalla lennonjohtopalveluista. Huonolla säällä operoitaisiin Helsingistä käsin. Lisäksi Rajavartiolaitos suunnittelee luopuvansa Porkkalan, Kaskisen, Kalajoen ja Kemin merivartioasemista. Myös näiden merivartioasemien vanhentuneista ja uusimista odottavista rannikkovartioveneistä luovuttaisiin vähitellen. Nämä toimenpiteet heikentävät Rajavartiolaitoksen meripelastusvalmiutta. Kuten jo aiemmissa lausunnoissaan, valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös vapaaehtoisen meripelastuspalvelun toimintaedellytyksiin.

Rajavartiolaitoksen mahdollisuudet hoitaa viranomaisaputehtäviä heikkenevät entisestään. Laitos hoitaa vuosittain noin 600 poliisitehtävää, noin 1 300 etsintä- ja pelastustehtävää maa-alueilla ja noin 600 ensihoitotehtävää muuten kuin meripelastuksen yhteydessä. Suuri osa näistä tehtävistä jää muiden viranomaisten hoidettavaksi tai pikemminkin kokonaan hoitamatta. Erityisesti tämä koskettaa harvaan asuttuja Pohjois-Karjalaa, Kainuuta, Lappia ja Pohjanlahden aluetta.

Toiminnan sopeuttamiseksi niukkenevaan rahoitukseen Rajavartiolaitos on lisäksi ilmoittanut tehostavansa edelleen sisäistä hallintoaan keskittämällä ja karsimalla esikuntatoimintojaan, vähentämällä henkilöstön perus- ja täydennyskoulutusta sekä säästämällä työterveyshuollossa ja matkustamisessa. Kuljetusvälineiden määrää vähennetään ja niiden käyttöikää jatketaan. Tieto- ja valvontajärjestelmien osalta keskitytään nykyisten järjestelmien ylläpitoon minimitasolla.

Yhteenvetona valiokunta toteaa, että edellä mainituilla toimilla muista toimintamenoista kuin henkilöstömenoista on mahdollista saada noin 9 miljoonan euron säästö. Henkilöstöön kohdistuvaa sopeuttamistarvetta jää edelleen noin 100 henkilötyövuotta, joka voidaan asiantuntijalausnon perusteella kattaa eläkepoistumaa hyödyntäen ja minimoimalla uuden henkilöstön rekrytointi vuosiksi. Rajavartijoita koulutettaisiin vain itärajalle eläkepoistuman verran (vuonna 2020 rajavartijakurssin vahvuus olisi 20 henkilöä), mitä valiokunta ei luonnollisestikaan voi pitää riittävänä. Valiokunta on jo edellä vaatinut lisäpanostuksia koulutukseen ja rekrytointiin.

Rajavartiolaitoksen tulee varautua kaikkiin käytettävissä olevin keinoin valvontahenkilöstön merkittävään lisäykseen. Tilanteen helpottamiseksi Rajavartiolaitos onkin luonut äskettäin eläkkeelle siirtyneistä rajavartiomiehistä pysyvän lisäosan rajaturvallisuusreserviinsä. Pyrkimyksenä on kyetä vastaamaan jossakin määrin vartiointin lisäämistarpeeseen sinä aikana, kun lisärahoituksella koulutetaan rekrytoitavia uusia rajavartijoita.

Rajavartiolaitoksella on tarve korvata 1960—1980-luvuilla hankitut vanhentuneet rannikkovartioveneet seitsemällä uudella meriveneellä, joissa yhdistyvät kelirikko-, pelastus-, sammutus-, hinaus- ja öljyntorjuntakyky. Kevään 2016 kehyspäätöksessä on varattu kehyksen ylittävää lisämäärärahaa vuosille 2018—2019 yhteensä 6 miljoonaa euroa kahden veneen hankintaan.

Edellä lausuttuun viitaten hallintovaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnan harkittavaksi, että Rajavartiolaitoksen rahoitusta lisätään valtion vuoden 2017 talousarviossa 6,5 miljoonaa euroa rajaturvallisuuden vahvistamisen edellyttämän lisähenkilöstön kouluttamiseen ja palkkaamiseen (60 htv:n lisäys), toimintaedellytyksiä heikentävistä sopeuttamistoimista luopumiseen sekä uu-

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

den eurooppalaisen raja- ja merivartiojärjestelmän ja Schengenin rajasäännösten muutosten edellyttämien kansallisten velvoitteiden toimeenpanemiseen.

### *Pelastustoimi ja hätäkeskuslaitos*

Pelastustoimen toimintamomentille esitetään myönnettäväksi 12,9 miljoonaa euroa. Pelastustoimen toimintamenoista rahoitetaan Pelastusopiston toiminta ja sisäministeriön johtama pelastustoimen valtakunnallinen kehittäminen. Pelastuslaitoksen rahoituksesta vastaavat kunnat. Pelastustoimen toimintamenot nousevat vuonna 2017 noin 0,78 miljoonaa euroa vuodesta 2016. Merkittävin lisäys on ehdotettu 1,2 miljoonan euron siirto opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta. Siirto liittyy pelastustoimen ammattikorkeakoulututkintoon johtavan päällystökoulutuksen siirtämiseen Savonia-ammattikorkeakoululta Poliisiammattikorkeakoululle. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 157/2016 vp) on annettu eduskunnalle. Suunnitelluilla muutoksilla pelastustoimen päällystökoulutus siirtyy hallinnollisesti osaksi sisäministeriön hallinnonala, mikä mahdollistaa valiokunnan käsityksen mukaan koulutuksen kehittämisen, suunnittelun ja taloudenpidon tehostamisen aiempaa eheämpänä kokonaisuutena. Siirron tavoitteena on turvata pelastustoimen päällystökoulutuksen taloudelliset toimintaedellytykset sekä jatkuvuus. Valiokunta tähdentää, että uudistuksen lähtökohtana on, että opetus annetaan edelleen pääosin Kuopiossa sijaitsevassa Pelastusopistossa.

Hallitusohjelman mukaisesti pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinoitua vahvistetaan valtakunnan tason pelastusviranomaisten toimesta. Sisäministeriö on asettanut hankkeen pelastustoimen uudistamiseksi. Hankkeen tarkoituksena on uudistaa pelastustoimi maakuntauudistukseen sisältyvän sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen yhteydessä muodostettavien maakuntien pohjalle samassa aikataulussa ja samalla aluejaolla. Tämä on edellytys pelastustoimen ja ensihoidon yhteistoimintajärjestelyille. Uudistuksella tavoitellaan tehokkaampaa ja taloudellisempaa järjestelmää, jossa nykyistä suuremmat alueet pystyvät varautumaan myös harvinaisiin suuronnettomuuksiin tai luonnonkatastrofeihin koko maassa. Uudistuksella varmistetaan pelastustoimen resurssien tehokas käyttö niin, että pelastustoimen toimintavalmius ei heikkene.

Hätäkeskuslaitoksen toimintamenoiksi esitetään 49,6 miljoonaa euroa vuodelle 2017. Esitys on noin 3,2 miljoonaa euroa pienempi kuin kuluvan vuoden talousarvio. Merkittävimmät vähennykset edelliseen vuoteen verrattuna ovat ERICA-tietojärjestelmälle momentilta 28.70.20 osoitetun rahoituksen pieneneminen 3,2 miljoonalla eurolla ja kilpailukykysovimuksesta aiheutuvat leikkaukset. Merkittävin lisäys on kevään 2016 kehyspäätöksessä osoitettu 2,0 milj. euron tasokorotus vuodesta 2017 alkaen, jolla pyritään varmistamaan laitoksen häiriötön toiminta ja uuden verkottuneen tietojärjestelmän (Erica) käyttöönotto.

Valiokunta toteaa, että hätäkeskuslaitoksen pienenevät määrärahat tulevat asettamaan haasteita hätäkeskuspäivystäjien rekrytoinnille ja sitä kautta häiriöttömälle hätäkeskustoiminnalle tulevaisuudessa. Hätäkeskuslaitoksella on merkittävä rooli muun muassa poliisin hälytystoiminnan onnistumisessa samoin kuin kiireellisessä sairaankuljetuksessa.

Hätäkeskuslaitoksen uusi tietojärjestelmä (ERICA) oli alkuperäisen käyttöönottoaikataulun mukaan suunniteltu otettavaksi käyttöön vuoden 2015 loppuun mennessä. Järjestelmän toteutukses-

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

sa on kuitenkin tapahtunut viivästyksiä. Toimintaympäristö on ollut muutoksessa, ja hankkeen viivästykset ovat aiheutuneet pääosin siitä, että erittäin kriittinen järjestelmä toteutetaan viranomaisten turvallisuusverkon (TUVE) sisälle ja tämän toteutus on vaatinut huomattavasti enemmän suunnittelu- ja toteutusaikaa, kuin mitä on voitu toimitussopimusta vuonna 2011 tehtäessä arvioida. Saadun selvityksen mukaan järjestelmä otetaan käyttöön kaikissa hätäkeskuksissa vuoden 2017 aikana.

Valiokunta toteaa, että mittavan rakenneuudistuksen yhteydessä Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä on vähentynyt vuosien 2011—2015 aikana 763 henkilöstä noin 600:aan. Kuluvan vuoden lopussa hätäkeskuslaitoksessa työskentelee enää arviolta 580 henkilöä. Ensi vuodelle Hätäkeskuslaitoksen henkilöresurssit on arvioitu 540 henkilötyövuodeksi. Hallintovaliokunta on aiemmassa lausunnossaan katsonut, että hätäkeskuspalveluiden tuottamisen minimihenkilöstömäärä tulisi olla 650 henkilötyövuotta (HaVL 39/2014 vp). Valiokunta on myös kehysseleonteiden käsitteilyn yhteydessä havahtunut hätäkeskuslaitoksen toimintaedellytysten olennaiseen heikkeneemiseen (HaVL 13/2015 vp ja HaVL 16/2016 vp). Valiokunta on jo aiemmin todennut, että palvelutason olennainen lasku tarkoittaa kansalaisten suuntaan muun muassa lisääntyneitä kuolemantapauksia ja merkittävien omaisuusvahinkojen määrän kasvua. Ensihoidon, pelastustoimen ja poliisin osalta vaikutukset merkitsevät toiminnallista viivettä siitä aiheutuvine seurausvaikutuksineen.

Saadun selvityksen mukaan Hätäkeskuslaitos joutuu jatkamaan vuonna 2017 sopeutustoimia sekä lykkäämään investointeja aiempien säästöpäätösten perusteella. Myönteistä on, että pitkään työn alla ollut hätäkeskusuudistus on loppusuoralla painopisteen ollessa tällä hetkellä hätäkeskustietojärjestelmä ERICAn käyttöönnotossa. Valiokunta tähdentää, että uuden hätäkeskustietojärjestelmän käyttöönoton turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää. Hätäkeskusuudistuksen ja uuden verkottumaan kykenevän hätäkeskustietojärjestelmän myötä valiokunta arvioi tarkentuneesti, että nykytasoinen hätäkeskustoiminta edellyttää vähintään noin 600 henkilötyövuoden henkilöstötasoa. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että huolehditaan riittävästä pätevän henkilöstön koulutuksesta.

Hätäkeskuslaitos on keskeinen toimija kokonaisuusturvallisuuden kentässä ja sisäisen turvallisuuden tilannekuvan tuottajana. Se on hätätilanteiden osalta tiedonkulun keskipiste ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn näkökulmasta taho, joka yhteen sovittaa kiireellisten hälytysviranomaisten toimintaa ja huolehtii rajallisten resurssien priorisoinnista eri viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti.

Hätäkeskuslaitoksen määrärahataso on suhteellisen pieni sen rooliin nähden etenkin varautumisnäkökulmasta. Hätäkeskustoiminnan merkitys korostuu entisestään hybridisodankäynnin ja kyberturvallisuuden uhkakuvissa, joissa todennäköisesti toimitaan pitkään sisäisen turvallisuuden viranomaisten johdolla, ennen kuin Puolustusvoimien toimivaltuuksia lisätään valmiuslainsäädännön kautta. Varautumiseen liittyvä rooli usein unohdetaan määrärahoja mitoitettaessa ja se tehdään pikemminkin normaaliolojen keskiarvokuormitukseen perustuen.



## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

### *Tulli*

Kuten muutkin viranomaiset, myös Tulli on joutunut sopeuttamaan toimintaansa jo pitkään niukkenevaan rahatilanteeseen. Valtion aiempien tuottavuusohjelmien leikkaukset on pantu toimeen etupainotteisesti.

Tullin toimintamenoiksi esitetään yhteensä noin 159 miljoonaa euroa. Määräraha on huomattavasti pienempi kuin kuluvana vuonna. Suurimmat vähennykset johtuvat Tullilta Verohallintoon tehtävästä määrärahasiirrosta (13,1 miljoonaa euroa), joka pohjautuu auto- ja valmisteverotukseen liittyvien tehtävien siirtymiseen. Valiokunta toteaa, että mainitusta siirrosta huolimatta Tulli huolehtii edelleen siirtyviin tehtäviin liittyvien tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä vuosina 2017—2019.

Tulli hoitaa edelleen tulliverotuksen sekä osan valmisteverotuksen ja maahantuonnin arvonlisäverotuksen tehtävistä sekä entisen laajuiset valvonta- ja rikostorjuntatehtävät. Valiokunta on jo aiemmin todennut, ettei siirto ole rikostorjunnan ja kattavan verokertymän varmistamisen kannalta ongelmaton. Mikäli siirto toteutetaan, on tärkeää huolehtia siitä, ettei valtiolle tule fiskaalisia menetyksiä ja ettei verorikollisuus pääse laajenemaan eikä rikostorjunta heikkenemään. Tullin tulee tukea mahdollisuuksiensa puitteissa Verohallintoa Tullilta siirtyvien tehtävien vastaanottamiseksi, jotta riskit verovajeen ja verojäämien kasvamiseksi pystyttäisiin minimoimaan ja viranomaisten kyky torjua harmaata taloutta paranisi. Tämä edellyttää Tullin ja Verohallinnon yhteistyön tiivistämistä.

Tullille on myönnetty rahoitus tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistukseen vuosiksi 2016—2020. Euroopan unionin uuden tullikoodeksin, jonka soveltaminen on alkanut 1.5.2016, mukaan tietojärjestelmät on otettava käyttöön vaiheistettusti kaikilta osiltaan vuoden 2020 loppuun mennessä. Vuodelle 2017 tähän tarkoitukseen osoitettu rahoitus on 6,25 miljoonaa euroa. Tulliselvitysjärjestelmien uudistus on erittäin merkittävä kehityshanke Suomen ja koko EU:n ulkomaankaupan toimivuuden ja yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten edistämiseksi. Tulliselvitysjärjestelmät ovat perusedellytys myös Tullin valvonnan ja rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistamiseksi. Todettakoon, että kansainvälisten kauppasopimusten ja myös pakotteiden täytäntöönpano tapahtuu tulliselvitysjärjestelmien välityksellä.

Tulli valmistelee parhaillaan esitystä Tullin valvontasektorin laitehankintojen kehityssuunnitelmaksi osana ensi syksynä tehtävää Tullin kehusehdotusta vuosille 2018—2021. Tällä pyritään turvaamaan Tullin kyky huolehtia tulevaisuudessa riittävästä valvontatyöstä vähenevillä henkilöstöresursseilla uudistaen samalla toimintatavat vastaamaan nykyaikaisen teknologian mahdollisuuksia. Toimintansa ja resurssiensa kohdentamisen suunnittelussa Tullin tulee pyrkiä varmistamaan nopea reagointikyky toiminta- ja turvallisuusympäristön muutoksiin yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siinä mitassa kuin lähivuosien niukkenevat määrärahat sen mahdollistavat.

Saadun selvityksen perusteella Tulli on vuonna 2017 tilanteessa, jossa sen henkilöstömäärää on vähennettävä voimakkaasti. Verohallintoon siirtyy noin 200 henkilötyövuotta. Tämän lisäksi esitetty määrärahataso riittää noin 1 900 henkilön palkkausmenoihin, mikä tarkoittaa sitä, että Tullin on ensi vuonna vähennettävä henkilöstöään noin 80:llä. Tämä ei valiokunnan saaman tiedon

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

mukaan onnistu luonnollisen poistuman kautta, vaan on olemassa vaara, että henkilöstöä joudutaan lomauttamaan.

Harmaan talouden torjuntaan ei hallituksen esityksen perusteella ole tulossa myöskään Tullille erityisrahoitusta. Tulli on kuitenkin ilmoittanut jatkavansa harmaan talouden torjuntaa ja ylisuurten alkoholijuomaerien valvontaa mahdollisimman laajalti sisäisen turvallisuuden määrärahan tukemana, ellei erityisrahoitusta ole saatavilla. Valiokunta katsoo, että myös Tulli tarvitsee työhönsä harmaan talouden torjuntaan erillisen lisärahoituksen ensi vuoden valtion talousarviossa.

Tullin perustehtäviin kuuluvat myös Tullin rikostorjuntatehtävät. Rikollista toimintaa paljastetaan muun muassa tulliselvitysten ja tavaraverotuksen yhteydessä tai niihin liittyvien tulli- ja tullivalvontatehtävien yhteydessä. Tullin rikostorjunnalla on omalla erikoisosaamisalueellaan olennaisen tärkeä tehtäväkenttensä muun muassa huumausainerikollisuuden paljastamisessa ja torjunnassa.

### ***Turvapaikkahakemusten käsittely, vastaanotto toiminta ja vapaaehtoinen paluu***

#### *Maahanmuuttovirasto*

Vuonna 2015 Suomeen saapui ennätyselliset 32 476 turvapaikanhakijaa. Vuoden 2016 aikana määrä on tasaantunut noin 60—100 hakijaan viikossa. Syyskuun lopussa hakijoita on tullut vuonna 2016 noin 5 000. Laskennallinen arvio koko vuoden 2016 osalta on noin 10 000 hakijaa. Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrän arvioidaan jäävän pysyvästi aiempaa korkeammalle tasolle. Vuoden 2017 määrärahamitoituksessa arviona on käytetty 10 000 hakijaa.

Maahanmuuttoviraston resursseja turvapaikkahakemusten käsittelyyn lisättiin merkittävästi vuodelle 2016. Tammi—syyskuun 2016 aikana virastossa on ratkaistu yli 20 000 hakemusta ja koko vuonna ratkaistaan arviolta 30 000 turvapaikkahakemusta. Tällä hetkellä turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on noin 7,5 kuukautta. Virasto pyrkii tekemään perusteettomiin hakemuksiin kielteiset päätökset viivytyksettä.

Myös turvapaikkaprosessia on kehitetty. Turvapaikkahakemusten prosessin alkuvaiheen tehtävät siirtyivät poliisilta Maahanmuuttovirastolle heinäkuun 2016 alusta (laki 501/2016). Jo ennen sitä Maahanmuuttovirasto teki poliisin rinnalla näitä tehtäviä ulkomaalaislain (301/2004) 210 §:n perusteella alkuvuoden 2016 aikana. Tehtävien siirtyminen Maahanmuuttovirastolle on selkeyttänyt ja nopeuttanut vireille tulevien turvapaikkahakemusten käsittelyä. Turvapaikkahakemusten käsittelyssä on myös siirrytty uusissa hakemuksissa sähköiseen käsittelyyn huhtikuusta 2016 lähtien.

Myös myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden perheen yhdistämishakemusten määrän ennakoitaan kasvavan vuosina 2016 ja 2017. Vuonna 2016 arvioidaan tulevan vireille noin 12 000 perheen yhdistämistä koskevaa oleskelulupahakemusta, joista kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämistä koskevia hakemuksia on noin 3 000.

Turvapaikkaprosessin kehittämisen ohella myös muuta ulkomaalaisasioiden käsittelyä on pyritty tehostamaan. Vuoden 2017 alusta ulkomaalaisten oleskeluluvan uusiminen (jatkoluvat) sekä EU-

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

kansalaisten rekisteröinnit siirtyvät poliisilta Maahanmuuttovirastolle (laki 501/2016). Maahanmuuttovirasto on siten jatkossa ulkomaalaisten lupa-asioista vastaava viranomaisena. Kansainvälistä suojelua haetaan kuitenkin edelleen poliisilta tai rajavartiolaitokselta, jotka rekisteröivät turvapaikanhakijan ja ottavat hakijasta henkilötuntemerkit. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella säilyvät ulkomaalaisasioissa myös ulkomaalaisvalvontaan, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistamiseen ja päätösten tiedoksi antamiseen liittyvät tehtävät. (HaVM 7/2016 vp — HE 64/2016 vp)

Vuoden 2017 talousarvioesitykseen liittyen eduskunnalle on annettu hallituksen esitys HE 131/2016 vp, jossa valtion vastaanottokeskukset Oulussa ja Joutsenossa esitetään yhdistettäväksi Maahanmuuttovirastoon ensi vuoden alusta. Vuoden 2017 talousarvioesitys sisältää myös määrärahat Helsingin kaupungin ylläpitämän Metsälän säilöönottoyksikön muuttamisesta Maahanmuuttoviraston ylläpitämäksi.

Kaiken kaikkiaan vuosi 2017 merkitsee Maahanmuuttovirastolle isoja muutoksia. Valtion vastaanottokeskusten yhdistäminen virastoon tuo mukanaan 142 henkilötyövuotta mukaan lukien Metsälän säilöönottoyksikön yhdistäminen. Poliisilta siirtyy lupahallinnon tehtävien myötä 112 henkilötyövuotta. Toisaalta vuoden vaihteessa päättyy runsaasti määräaikaisia tehtäviä turvapaikkakäsittelijöiltä. Kokonaisuutena viraston henkilövahvuus pysyy yli 800:n tasolla.

Mainittuja uudistuksia ja laajentuvaa tehtäväkenttää silmällä pitäen viraston organisaatiota uudistetaan ja laajentuvaa tehtäväkenttää varten on valmistauduttu tukitehtävien resurssien tarkastuksilla. Virasto sopeuttaa vastaanotto toiminnan kapasiteettia ja ylläpitää ennakoivasti 90 %:n täytöstä vastaanotto toiminnassa. Lupahallinnon tehtäviä varten perustetaan uusia toimipisteitä ja eräitä turvapaikkayksikön toimipisteitä lakkautetaan. Ulkomaalaislupa-asioita koskevien prosessien sujuvoittamisen ja käsittelyn tehostamisen kannalta valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuutto-, kansalaisuus- ja turvapaikka-asioiden käsittelyssä käytettävää UMA-tietojärjestelmää kehitetään edelleen.

Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenoihin on esitetty 59,777 miljoonaa euroa (26.40.01). Määräraha pienenee vuoteen 2016 verrattuna noin 20 miljoonaa euroa turvapaikanhakijamäärän vähennyttä. Maahanmuuttovirastossa turvapaikkapäätöksentekoon palkattua määräaikaista lisähenkilöstöä työskentelee virastossa ensi vuonna kuitenkin edelleen noin puolet vuoden 2016 määrästä.

Oleskeluoikeutta koskevilla asioilla siirrosta poliisista Maahanmuuttovirastoon ei arvioida aiheutuvan merkittäviä muutoksia siirtyvän henkilöstön palkkakustannuksiin. Oleskelulupa-asiat ovat maksullista toimintaa, joten Maahanmuuttovirastoon siirtyväksi suunnitellun henkilöstön palkkaus- ja sivukulut katetaan oleskelulupahakemusten suoritmaksuilla saaduilla tuloilla. Selvityksen mukaan toimivallan siirtämisen yhteydessä poliisiin ja Maahanmuuttoviraston maksuasetukset uudistetaan vastaamaan niitä tehtäviä ja suoritteita, joita mainituilla viranomaisilla on lainmuutoksen myötä. Turvapaikka-asioissa poliisista siirretään tehtävien siirtymistä vastaavat määrärahat kehys siirtona Maahanmuuttovirastolle vuodesta 2017 alkaen. Näiltä osin henkilöstöä ei siirry.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

Kustannusvaikutuksia syntyy lisäksi Maahanmuuttoviraston toimipisteverkoston kehittämisestä, jossa pyritään hyödyntämään poliisilta mahdollisesti vapautuvia tiloja tai muita valtion omistamia tiloja, jotka ovat vapaina tai vapautumassa toisen viranomaisen käytöstä. Hallituksen esityksen HE 64/2016 vp perusteluissa Maahanmuuttoviraston tulevien toimitilojen vuokratilokustannuksiksi on arvioitu 537 000 euroa vuodessa. Siirtyvän henkilöstön käyttöön tarkoitettujen työasemien, ohjelmistojen ja IT-palveluiden osalta sekä ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään tehtävistä muutoksista on arvioitu aiheutuvan Maahanmuuttovirastolle kertaluonteinen 130 000—170 000 euron kustannus.

### *Vastaanotto toiminta*

Vuoden 2017 talousarvioesityksessä on pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon (26.40.21) esitetty 225,244 miljoonaa euroa ja vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettaviin tukiin (26.40.63) yhteensä 37 miljoonaa euroa. Kevään kehyspäätökseen nähden arviomäärärahoja on lisätty vajaat 144 miljoonaa euroa. Vuonna 2017 vastaanoton piirissä arvioidaan olevan keskimäärin noin 13 000 hakijaa ja loppuvuodesta noin 8 000 hakijaa (vuonna 2016 keskimäärin noin 25 000 turvapaikanhakijaa).

Tällä hetkellä vastaanottokeskusten majoituspaikkojen käyttöaste on noin 87 %. Poistuma vastaanottokeskuksista ei ole ollut laskennallisten tavoitteiden mukainen, joten joulukuussa 2016 vastaanottokeskuksissa on Maahanmuuttoviraston arvion mukaan vielä noin 21 000 hakijaa. Majoitettavien määrän pysymistä korkeana selittää kielteisestä päätöksestä valittaneiden määrän kasvu. Vuoden 2016 lopussa arvioidaan noin 10 000 hakijan odottavan hallinto-oikeuden ratkaisua Maahanmuuttoviraston kielteisistä turvapaikkapäätöistä koskevaan valitukseensa. Vastaanoton määrärahatarve on siten myös vuodelle 2017 merkittävä.

Valiokunta tähdentää, että hakijoiden määrän ja turvapaikkahakemusten sujuvan käsittelyn lisäksi vastaanottomenoihin vaikuttavat myös päätösten tiedoksiannon nopeus, muutoksenhaun kesto hallintotuomioistuimissa, kielteisen päätöksen saaneiden palauttamisen onnistuminen, vapaaehtoisen paluun toimivuus sekä oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymisen nopeus. Kokonaisuuden kannalta on keskeistä siten myös muun muassa poliisin ja tuomioistuinlaitoksen riittävä resursointi. Valiokunta käsittelee luvan saaneiden siirtymistä kuntiin erikseen jäljempänä.

### *Vapaaehtoinen paluu*

Vuoden 2017 talousarvioesityksessä vapaaehtoisen paluun rahoitus on eriytetty omalle momentilleen (26.40.22), mikä on määrärahan kohdentamisen ja seurannan kannalta selkeä ratkaisu. Vapaaehtoinen paluu on tärkeä kielteisen päätöksen saaneiden tai turvapaikkahakemuksensa peruuttaneiden maasta poistumista nopeuttava ja sitä tukeva keino. Vapaaehtoista paluuta tuetaan maksamalla matkakustannukset sekä paluuavustuksella, jos palaaja on tuen tarpeessa eikä voi kustantaa paluutaan itse. Paluuavustuksen määrästä säädetään sisäministeriön asetuksella (854/2015). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tuettuna vapaaehtoisesti palanneita on vuoden 2016 aikana ollut noin 1 200 henkilöä. Määrän arvioidaan vuonna 2017 edelleen kasvavan. Vapaaehtoisen paluun momentille on talousarvioesityksessä esitetty 5 800 000 euron kahden vuoden siirtomääräraha.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

### *Kotouttaminen*

#### *Kunnille kotouttamiseen suunnattu rahoitus*

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on pyritty huomioimaan kotouttamiseen esitetyissä määrärahoissa. Valtion kunnille osoittamaan korvaukseen kotouttamisesta on esitetty noin 221 miljoonaa euroa vuodelle 2017 (32.70.30). Arviomääräraha on lähes 59 miljoonaa euroa enemmän kuin vuoden 2016 varsinaisessa talousarviossa. Vuonna 2017 laskennallisten korvausten piirissä arvioidaan olevan yhteensä 17 685 henkilöä, kun määrä vuonna 2016 oli yhteensä 13 201 henkilöä.

Valtio korvaa kunnalle pakolaisten vastaanotosta aiheutuvat kustannukset laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Todellisten kustannusten mukaan korvataan toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta, sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia enintään 10 vuoden ajalta, tulkkauksen järjestäminen ilman aikarajaa sekä ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten huollosta aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 21 vuotta. Perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtyessä Kelalle 1.1.2017 maksetaan korvaus perustoimeentulotuen osalta kuntien sijasta Kelalle.

Momentin 32.70.30 lisäksi kunnille on suunnattu pakolaisten vastaanottoon lisätukea EU-hanke-rahituksen kautta vuosina 2014—2015 noin 3 miljoonaa euroa ja vuosina 2016—2017 noin 5,3 miljoonaa euroa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudessa maahanmuuttaja-asukkaiden tarvitsemat palvelut huomioidaan ulkomaalaiskertoimen avulla. Kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta koskee kaikkia kunnan alueella asuvia lapsia, myös kansainvälistä suojelua hakevia. Oppilasmäärien kasvuun varaudutaan määrärahanlisäyksillä. Jos kunnat järjestävät perusopetukseen valmistavaa opetusta, ne saavat siihen kunnan rahoitusosuutta sisältämätöntä valtionosuutta.

Vuonna 2017 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kouluttamiseen tarkoitettuja määrärahoja on esitetty lisättäväksi yhteensä noin 55 miljoonalla eurolla. Lisämääräraha kohdennetaan perusopetukseen valmistavan opetuksen, muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen, vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomen/ruotsin toisena kielenä opetuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalveluihin ja koulutuspolkuja tukevien menettelyjen kehittämiseen sekä maahanmuuttajien kotoutumista tukeviin kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimenpiteisiin lisätään 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2017.

#### *Työvoimapoliittinen kotoutumiskoulutus*

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahaa (32.30.51) käytetään muun ohella työvoimapoliittisena koulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintaan. Vuodelle 2017 arvioitu kohdennus talousarvioesityksessä on 98,1 miljoonaa euroa, mikä perustuu oletukseen, että koulutukseen osallistuu keskimäärin 9 310 henkilöä. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määräksi oletetaan vuonna 2017 noin 4 500. Kotoutumiskoulutukseen osallistuu oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden lisäksi myös muilla perusteilla oleskeluluvan saaneita henkilöitä (esim. perheside, pakolaiskiintiö).

## **Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp**

Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että kotoutumiskoulutukseen pääsemistä on joutunut odottamaan useimmilla paikkakunnilla kuukausia, ja todennut lisäresursoinnin tarpeen olevan ilmeinen. Työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen onkin myönnetty vuoden 2016 II lisätalousarviossa lisämäärärahaa ennakoitun tarpeen vuoksi, mikä seikka on valiokunnalle toimitetun selvityksen perusteella osaltaan parantanut vuoden 2016 tilannetta ainakin jossain määrin. Kotoutumiskoulutus on keskeinen väline aikuisten maahanmuuttajien kotouttamisessa, minkä vuoksi on edelleen tärkeää seurata kotoutumiskoulutukseen osallistuvien ja odottavien määrää ja määrärahan riittävyttä.

### *Kuntapaikat*

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaan kunta tekee ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kiintiöpakolaisten ja myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan osoittamisesta sekä kustannusten korvaamisesta. Kuntapaikkojen saaminen on ollut vaikeaa monesta eri syystä. Kuntien haasteet liittyvät pitkälti asumisen järjestämiseen ja palvelujärjestelmän kantokykyyn. Kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta kunnille maksettavien laskennallisten korvausten taso on korvauksiin tehdyistä lisäyksistä huolimatta jäänyt jälkeen kustannuskehityksestä, mikä on ollut yksi syy siihen, etteivät kunnat ole olleet kovin halukkaita tekemään sopimuksia ELY-keskusten kanssa. Myös työpoliittisen kotoutumiskoulutuksen vähäisyys paikkakunnalla on osaltaan vaikeuttanut kuntasijoitussovimusten aikaansaamista. Asiaan on myös vaikuttanut ylipäätään kuntien kiristynyt taloustilanne. Valiokunta katsoo, että muiden toimien ohella laskennallisia korvauksia tulisi hallituskauden aikana korottaa asteittain niin, että jälkeenjääneisyys korjaantuu.

Kevään 2016 kehyspäätöksen yhteydessä on arvioitu nykyisestä turvapaikanhakijatilanteesta seuraavan, että kuntapaikkoja tarvitaan vuonna 2016 noin 10 000 ja vuodesta 2017 alkaen noin 3 500 vuodessa. Jos sopimukseen perustuvia kuntapaikkoja ei saada, oleskeluluvan saaneet henkilöt jäävät odottelemaan vastaanottokeskuksiin, mikä puolestaan lisää vastaanottokeskusten kustannuksia. Sisäministeriöstä saadun tiedon mukaan tällä hetkellä vastaanottokeskuksissa odottaa kuntapaikkaa noin 2 300 luvan saanutta. Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden jäädessä pitemmäksi aikaa vastaanottokeskuksiin seurauksena voi lisäksi olla, että heidän kotikunnikseen määräytyvät ne kunnat, joissa vastaanottokeskukset sijaitsevat. Tästä voi aiheutua näille kunnille merkittäviäkin toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia.

Lisäksi tapahtuu maansisäistä oleskeluluvan saaneiden omaehtoista muuttoliikettä, joka kohdistuu etenkin pääkaupunkiseudulle sekä suurimpiin kasvukeskuksiin, joissa sen myötä paine palvelujärjestelmään ja siitä aiheutuvat kulut kasvavat. Mikäli kunnat sopivat ELY-keskuksen kanssa kuntaan osoittamisesta, muutto on hallittua ja kotouttaminen suunniteltua ja myös kolmas sektori saadaan koordinoitummin toimintaan mukaan. Näin kotoutuminen käynnistyy nopeammin ja yhteiskunnalle aiheutuviassa kokonaiskustannuksissa säästetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotouttamistoimien vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan.

### *Valtion henkilöstöpolitiikka*

Vuonna 2017 valtion budjettitalouden piirissä työskentelee noin 71 500 henkilöä ja työvoimakustannukset ovat noin 4,1 miljardia euroa.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

Valtion talousarvioesityksessä valtionhallinnon toimintamäärärahoihin kohdentuu sekä edellisen hallituksen päättämiä että nykyisen hallituksen linjaamia säästöjä. Keväällä 2014 päätetystä palkkaliukumarajoituksesta johtuva säästö on vuoden 2017 osalta toteutettu vähentämällä virastojen budjettirahoitteisia määrärahoja yhteensä 13 miljoonalla eurolla. Kehyskaudelle 2016—2019 hallintomenoihin kohdistuvasta yhteensä 120 miljoonan euron säästöstä on vuoden 2017 säästö kohdistettu ministeriöiden esitysten pohjalta suoraan toimintamomenteille. Näiden lisäksi eri hallinnonalojen määrärahoihin kohdistuu aiemmin päätettyjä määrärahaileikkauksia.

Valtion sopimusratkaisu kaudelle 1.2.2017—31.1.2018 on kilpailukyky sopimuksen mukainen. Valtion virka- ja työehtosopimukseen sisältyvä lomarahana määräraikainen alentaminen 30 %:lla vuosina 2017—2019 vähentää virastojen kustannuksia vuonna 2017 keskimäärin 1,6 %:lla eli yhteensä 56 miljoonalla eurolla. Vuosittaisen työajan pidentäminen 24 tunnilla säännöllisiä työaikoja korottamalla 1.2.2017 alkaen vähentää kustannuksia 1,1 %:lla eli 38 miljoonalla eurolla. Kilpailukyky sopimukseen liittyy hallituksen toimenpiteinä työnantajien sairausvakuutusmaksun ja eläkemaksun alentaminen, joista johtuvat menosäästöt ovat yhteensä 34 miljoonaa euroa. Vuoden 2017 talousarvioesityksessä edellä mainitut menosäästöt, yhteensä 127 miljoonaa euroa, on otettu huomioon vähennyksinä virastojen toimintamäärärahoissa.

Taloudellinen tilanne virastoissa on kireä. Kehyskaudelle kohdistuvat säästötoimenpiteet voivat merkitä myös kasvavaa irtisanomisten tarvetta. Valtioneuvoston periaatepäätös muutosturvasta sisältää laajan keinovalikoiman. Vaikeasta taloustilanteesta huolimatta valiokunta pitää tärkeänä, että muutosturvasta huolehditaan mahdollisimman hyvin. Lisäksi valiokunta pitää tarpeellisena virkamiesten palvelussuhdeturvan kehittämistä siten, että ainakin valtion virkamieslain 27 §:n tarkoittamassa irtisanomistilanteessa (irtisanominen kollektiiviperustein) on selvitettävä mahdollisuus sijoittaa virkamies muun viraston tai valtion määräysvallassa olevan yhtiön palvelukseen. Valiokunta katsoo, että tämä tukee myös valtion henkilöstöpolitiikan tavoitetta henkilöstövoimavarojen joustavasta ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä valtionhallinnon sisällä.

Valtion virka- ja työehtosopimuksessa on sovittu, ettei sopimusalan määrärahatilanne saa vaikuttaa henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiin. Tällä määräyksellä on haluttu turvata palkkausjärjestelmän joustavuus ja kannustavuus. Yleinen periaate on, että sopimukset pitävät. Tämän vuoksi on ristiriitaista, että valtioneuvoston palkkaliukumapäätöksellä estetään nimenomaisen sopimusmääräyksen noudattamista. Palkkaliukuman perusteella ei siksi pidä tehdä vähennyksiä virastojen toimintamenoihin.

### ***Digitalisaatio ja julkisen hallinnon ICT-toiminnan kehittäminen***

Yksi hallituskauden läpileikkaavista teemoista on vauhdittaa digitalisaatiokehitystä. Keskeisiä hallinnonala- ja virastokohtaisia ICT-hankkeita, joilla kehitetään organisaatioita, prosesseja, palveluja ja tietotekniikkaa, tuetaan tuottavuusmäärärahalta (28.70.20.), jolle on vuonna 2017 esitetty noin 55 miljoonaa euroa.

Hallituksen kärkihankkeeseen "Digitalisoidaan julkiset palvelut" liittyville hankkeille on vuoden 2017 talousarviossa esitetty 21,672 miljoonan euron määräraha (28.70.22). Kaikkia julkisia palveluita koskevat digitalisoinnin periaatteet on hyväksytty vuonna 2016 ja periaatteiden toimeen-

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

panoa tuetaan vuonna 2017. Vuonna 2017 jatketaan ja käynnistetään uusia hallinnon digitalisoinnin edistämishankkeita sekä toteutetaan yhdessä kuntien kanssa asiakaslähtöisiä, palveluja uudistavia ja kustannussäästöjä mahdollistavia digikuntakokeiluja. Hallinnossa kerätyn ja käytetyn tiedon yhteiskäyttöä lisätään muun muassa Yhteisen tiedon hallinta -hankkeessa (YTI), joka on huomioitu momentilla 28.70.01. YTI-hanke on osa julkisten palveluiden digitalisoinnin kärkihanketta.

Tieto- ja kyberturvallisuuden tärkeys korostuu yhteiskunnan ja julkishallinnon digitalisaation edistymisen myötä. Vuonna 2017 kehitetään organisaatioiden ennakoivaa tieto- ja kyberturvallisuuden osaamista, toiminnan jatkuvuutta edistäviä prosesseja ja toimintamalleja sekä erilaisten häiriötilanteiden hallintaa. Valiokunta tähdentää myös tieto- ja kyberturvallisuuden ohjaukseen liittyvien hallinta- ja johtamisvastuiden selkiyttämistä, tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämistä sekä tieto- ja kyberturvallisuuden normiston selkiyttämistä ja toimeenpanoa. Valiokunta katsoo, että tietosuojaan ja tietoturvaan panostamista ei pidä ajatella kustannustekijänä, vaan investointiluonteisena menona, joka parantaa tuottavuutta ja kilpailukykyä.

Valiokunta tähdentää digitalisaation merkitystä kansalaisten, yritysten ja viranomaisten palvelujen kehittämiseksi ja saatavuudelle. Digitalisaation avulla voidaan laajentaa ajasta ja paikasta riippumattoman asioinnin mahdollisuuksia, vähentää tarpeetonta asiakirjaliikennettä ja nopeuttaa asioiden käsittelyä. Se edellyttää luonnollisesti myös riittäviä laajakaista- tai muita tietoliikenneyhteyksiä. Samalla tulee huolehtia siitä, että käyntiasiakaspalvelua on niitä tarvitseville. Lisäksi tieto- ja kyberturvallisuutta kehitettäessä tulee kiinnittää huomiota myös kansalaisten mahdollisuuksiin ja valmiuksiin varautua erilaisiin digitaaliseen turvallisuuteensa liittyviin ughiin.

Talousarvioesityksessä on esitetty valtion, maakuntien ja kuntien yhteisen tietohallinnon ja tiedon hallinnan kehittämiseen yhteensä 10 miljoonan euron määrärahaa (28.90.20). Määrärahalla tuetaan maakuntahallinnon perustamisen valmistelua ja väliaikaishallinnon ICT-muutostuen valmistelua sekä tuetaan ja nopeutetaan kuntien tietohallintokehitystä tavoitteena parantaa tuottavuutta sekä edistää kuntien ja julkishallinnon yhteisiä informaatioteknologian edistämishankkeita sekä sähköisten toimintatapojen käyttöönottoa.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että vuonna 2017 jatketaan kuntien taloustietojen tilastoinnin ja tietohuollon kehittämiseksi asetetun ohjelman tietojen standardoinnin toteuttamista, aloitetaan standardien päivittäminen vuoden 2019 kuntien tehtäviä vastaavaksi sekä valmistellaan käyttöönottoon liittyvät mallit kuntien ja kuntayhtymien käyttöön. Ohjelmasta tuetaan myös kuntien ja maakuntien yhteisen automaattisen talousraportoinnin käyttöönottoa valtionhallinnossa, millä voidaan tehostaa talousraportointia ja -seurantaa.

Hallinnossa on käynnissä monia mittavia digitalisaatioon liittyviä uudistuksia, jotka vaativat lainvalmistelutyötä ja informaatio-oikeuden asiantuntemusta. Lisäksi Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta ja turvallisuustoimialalla sovellettavaksi tulevaa tietosuojadirektiiviä ollaan saattamassa osaksi kansallista oikeutta. Valiokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lainvalmistelun resursseista ja laadusta huolehditaan. Riittävät lainvalmisteluresurssit ja korkea lainvalmistelun taso ovat myös osa sisäiseen turvallisuuteen panostamista. Lisäksi tulee huolehtia myös tehokkaasta ja uskottavasta viranomaisvalvonnasta. Tietosuojavaltuutetulla on jo nykyisin moninaisia tehtäviä, ja ne lisääntyvät EU:n tietosuojalainsäädännön myötä. Valiokunnan käsityksen mukaan



## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

tietosuojavaltuutetun toimiston nykyinen henkilöstö- ja budjettirakenne ei riitä vastaamaan kaikkiin tehtäviin.

### ***Kuntatalous***

#### *Kuntatalouden tila ja kehitysnäkymät*

Yleinen talouskehitys ja maailmantalouden tilanne heijastuvat maamme julkiseen talouteen. Vuonna 2015 Suomen kansantalous kasvoi 0,5 % kolmen taantumavuoden jälkeen. Suomen taloustilanteen arvioidaan pysyvän kuitenkin heikkona lähivuosina, mikä heijastuu myös kuntatalouteen. Valiokunta on tarkastellut kuntatalouden lähivuosien kehitysnäkymiä lähemmin julkisen talouden suunnitelmasta antamassaan lausunnossa HaVL 16/2016 vp — VNS 3/2016 vp. Vuoden 2017 valtion talousarvioesitystä koskevaa lausuntoa laatiessaan valiokunnalla on ollut käytettävissään myös syksyllä 2016 laadittu kuntatalousohjelma.

Tilastokeskuksen kesäkuussa 2016 julkaisemien kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2015 ennakkolisten tilinpäätöstietojen perusteella kuntatalouden tilannekuva on pysynyt lähes muuttumattomana kevään 2016 kuntatalousohjelmaan verrattuna. Koko kuntatalouden kirjanpidollinen tulos vuonna 2015 heikkeni edellisestä vuodesta huomattavasti ollen noin 350 miljoonaa euroa, mikä on kuitenkin odotettua parempi tulos. Kuntataloutta viime vuosina leimannut kireys näkyy kuntien taloutta kuvaavissa tunnusluvuissa. Tunnuslukujen tarkastelussa ja vertailussa on tärkeä huomioida kuntien toimintojen yhtiöittämisen vaikutukset, jotka näkyvät erityisesti vuosina 2014 ja 2015. Saadun selvityksen mukaan kuntatalouden tilastollisen vertailtavuuden oletetaan normalisoituvan vuotta 2016 koskevien tietojen osalta.

Ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate oli vuonna 2015 lähes 2,7 miljardia euroa, mikä kattoi poistoista noin 96 prosenttia. Kuntien vuosikate heikkeni vuonna 2015 noin 300 miljoonaa euroa, mutta kuntayhtymien vuosikate vahvistui noin 130 miljoonaa euroa. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu lainakanta kasvoi vuonna 2015 noin 17,4 miljardiin euroon. Kuntien lainakanta nousi noin 15,5 miljardiin euroon, mikä johtui pääasiassa investointien rahoittamisesta, ei niinkään toimintamenojen rahoituksesta. Kuntayhtymissä lainakannan kasvu oli hitaampaa.

Kunnat ovat jatkaneet toimintojensa sopeuttamista ja tehostamista. Kokonaisuutena kuntien toimintamenojen kasvu on ollut maltillista, mihin osaltaan on vaikuttanut myös maltillisena pysynyt kustannustason nousu. Kireä taloustilanne on merkinnyt useissa kunnissa kunnallisverotuksen korotuksia. Vuodelle 2016 tuloveroprosenttia korotti 45 kuntaa. Korotuksia tehtiin erityisesti pienemmissä kunnissa. Valtiovarainministeriön antaman tiedon mukaan erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyyn ei ole vuonna 2016 tulossa uusia kuntia. Valiokunta toteaa, että vuosi 2016 on ensimmäinen vuoden 2007 jälkeen, jolloin menettelyjä ei käynnistetä. Keskeisessä asemassa tämän suhteen ovat olleet kuntien omat sopeuttamistoimenpiteet.

Kuntien rahoitusaseman näkökulmasta vuosi 2017 näyttää aikaisempaa myönteisemmältä, mutta tilanteen arvioidaan heikkenevän vuosikymmenen loppua kohden. Kuntatalouden seurantaan merkittäviä muutoksia tuo se, että vuodesta 2017 lähtien kuntalain (410/2015) taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin, jolloin myös kuntatalouden tarkastelussa siirrytään kuntakonser-

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

nitarkasteluun. Jatkossa myös sote- ja maakuntauudistus tulee muuttamaan kuntatalouden seurantaa.

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetun rahoitusasematavoitteen mukaan kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinnon nettoluotonanto saa olla vuonna 2019 korkeintaan -0,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tavoitteen tukemiseksi on asetettu euromääräinen menorajoite, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä aiheutuvaa painetta kuntien toimintamenoihin. Menorajoite on vuoden 2019 tasolla -770 miljoonaa euroa. Valiokunta korostaa, että menorajoite ja muut hallituksen rahoitusasematavoitteen saavuttamista tukevat toimet, kuten veroperustemuutosten kompensointi, mahdollisten uusien tehtävien 100 %:n valtionosuus sekä valtion ja kuntien kustannustenjaon vuotuinen tarkistus, ovat kuntien kannalta olennaisen tärkeitä. Valiokunta tähdentää myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä.

Yksittäisten kuntien mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat hyvin erilaiset ja vaihtelevat varsin suuresti. Kuntatalousohjelmassa tarkastellaan kuntatalouden kehitysarvioita koko maan näkymien ohella myös kuntakokoryhmittäin. Lisäksi ohjelmassa ennakoidaan alijäämäisten ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määriä sekä arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista. Valiokunta toteaa, että talouden sopeuttamispaineet vaihtelevat kuntakokoryhmittäin, mutta eroja on myös kuntakokoryhmien sisällä. Kuntakohtainen hajonta on edelleen huomattavan suuri.

### *Vuoden 2017 talousarvioesityksen vaikutus kuntatalouteen*

Valiokunta toteaa myönteisenä sen, että vuonna 2017 hallituksen toimenpiteiden kokonaisvaikutus kuntatalouteen on nettomääräisesti noin 40 miljoonaa euroa kuntataloutta vahvistava. Kuntien menoja vähentävät muun muassa varhaiskasvatusta koskevat muutokset, erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen sekä omais- ja perhehoidon kehittäminen. Kuntien tulopohjaa vahvistavat muun muassa kiinteistöveroon tehtävät korotukset. Monien toimien lopulliset taloudelliset vaikutukset riippuvat kuitenkin viime kädessä kuntien omista päätöksistä ja lainmuutosten toimeenpanosta. Kuntatalouteen vaikuttavat merkittävästi myös muut tekijät, kuten eläkeuudistus sekä kilpailukyky sopimus.

Vuoden 2017 valtion talousarvioesityksen mukaan laskennalliset valtionosuudet ja muut valtionavustukset yhteensä ovat noin 10,3 miljardia euroa, mikä merkitsee 7 prosentin laskua vuodelle 2016 budjetoituun verrattuna. Alenemiseen vaikuttavat monet tekijät, muun muassa perustoimeentulolaskennan ja maksatuksen siirto Kelalle sekä kilpailukyky sopimuksen perusteella tehtävät valtionosuuden vähennykset. Toisaalta kuntien valtionavustuksia lisäävät hallituksen kärkihankkeet opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen (28.90.30) on osoitettu 8,5 miljardia euroa. Talousarvioesityksen mukaan kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 25,23, kun se vuonna 2016 on 25,61. Valtionosuusprosentin muutoksessa on huomioitu vähennyksenä edellisellä vaalikaudella päätetty valtionosuusleikkaus ja indeksisidonnaisten menojen lisäsäästö sekä kuntien hallintomenojen väheneminen, kun perustoimeentulotuen laskutus ja maksatus siirtyvät Kelalle. Lisäyksenä on huomioitu valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon vuotuinen tarkistus, joka lisää peruspalvelujen valtionosuutta 34,5 miljoonalla eurolla, sekä omais- ja perhehoidon sekä

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

ikäntyneiden ihmisten kotipalvelujen kehittämiseen osoitettu 100 %:n valtionosuus. Tärkeää on myös se, että veroperustemuutoksista aiheutuvat verotulojen menetykset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta.

### *Kilpailukyksopimus*

Kilpailukyksopimus vaikuttaa kuntien talouteen jo vuonna 2017. Sopimuksella on sekä kuntataloutta vahvistavia että heikentäviä tekijöitä.

Sopimus alentaa kuntien työvoimakustannuksia noin 700 miljoonalla eurolla vuonna 2017. Työnantajamaksujen alenemisesta ja lomarahaleikkauksesta seuraava säästö toteutuu välittömästi. Työajan pidennyksestä syntyvän säästön arvioidaan realisoituvan asteittain. Työajan pidentymisen ei kuitenkaan arvioida tuottavan säästöä opetussektorilla.

Toisaalta sopimus vähentää kuntien verotuloja palkkasumman ja työntekijämaksujen muutosten kautta. Sopimukseen liittyvä ansiotuloverojen kevennys ei kuitenkaan vaikuta kuntatalouden rahoitusasemaan, koska alenema kompensoidaan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että siitä myös pidetään kiinni.

Kuntien valtionosuuksiin tehdään ns. kiky-vähennys siten, että lomarahaleikkausta vastaava säästö vähennetään täysimääräisesti ja työajan pidentymisen arvioitu säästö osittain. Valtionosuiden vähennys on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla yhteensä noin 16 miljoonaa euroa ja peruspalvelujen valtionosuusmomentilla (28.90.30) noin 356 miljoonaa euroa.

Kuntatalousohjelman mukaan valtionosuusvähennyksen jälkeen kilpailukyksopimuksen kokonaisvaikutus kuntatalouden rahoitusasemaan arvioidaan noin 90 miljoonaa euroa heikentäväksi vuonna 2017. Lisäksi työnantajamaksujen alentamisen laskennallinen vaikutus valtionosuusindeksiin on 0,9 prosenttiyksikköä indeksiä pienentävä. Valtionosuuksien muutoksena tämä tarkoittaa vajaata 80 miljoonaa euroa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kilpailukyksopimuksen hyödyt, veropohjan muutokset ja valtionosuusvähennykset vaikuttavat eri kuntiin eri tavoin, joten sopimuksen kokonaisvaikutus voi yksittäisissä kunnissa poiketa merkittävästikin valtakunnallisista keskiarvoista. Valiokunta kuitenkin katsoo, että kilpailukyksopimuksen suotuisat vaikutukset työllisyyteen hyödyttävät pidemmällä aikavälillä myös kuntataloutta.

### *Yhteenveto*

Valtiovarainministeriön vuosille 2016—2020 tekemän kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntatalouden kokonaismenot ja -tulot kehittyvät tarkastelujaksolla historiaan nähden hyvin vaihteeksi. Kehitysarvion mukaan julkisen talouden suunnitelmassa paikallishallinnon nettoluotonannolle asetettu rahoitusasematavoite ollaan kuitenkin saavuttamassa.

Tulevaisuuden näkymät ovat kuitenkin haastavat. Väestön ikääntyminen ja työttömyys lisäävät kuntien menopaineita huomattavasti lähivuosina. Myös kasvanut maahanmuutto lisää kunnissa kotouttamisen ja kuntapalvelujen tarvetta. Kuntatalouden vahvistamisen kannalta ratkaisevaa on työllisyystilanteen paraneminen.

## Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, ettei valtiontaloutta sopeuteta leikkaamalla kuntapalveluiden rahoitusta, mikäli ei vastaavalla määrällä vähennetä kuntien velvoitteita. Niin ikään on välttämätöntä, että kuntien kustannustenjaon tarkistus toteutetaan vuosittain ja verokevennysten aiheuttamat menetykset korvataan kunnille täysimääräisesti. Muutoinkin tulee pidättäytyä uusien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta kunnille, ellei niistä aiheutuvia kustannuksia korvata hallitusohjelman mukaisesti täysimääräisesti kunnille. Valiokunta pitää tärkeänä palvelujen tuottavuutta parantavia kuntakokeiluja ja kannustaa jatkamaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä hallitusohjelman mukaisesti.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 25.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps  
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Antti Häkkänen kok  
jäsen Mika Kari sd  
jäsen Elsi Katainen kesk  
jäsen Kari Kulmala ps  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Sirpa Paatero sd  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Joonas Räsänen sd  
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Ossi Lantto  
valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne  
eduskuntasihtööri Henri Helo

**Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1**

**Perustelut**

*Kuntatalous*

Kuntien tilanne on haastava ja monella tavalla epäselvä. Hallitus on luvannut, että kilpailukyky-sopimuksen vaikutukset eivät heikentäisi kuntataloutta. Todellisuudessa on vaikeaa ennakoita, millaisiksi kilpailukyky-sopimuksen kokonaisvaikutukset kunnille muodostuvat.

Lisäksi kunnat ovat keskenään hyvin eri asemassa. Esimerkiksi Turun kaupunki on ilmoittanut varautuvansa siihen, että kilpailukyky-sopimus maksaa sille vuonna 2017 miltei 15 miljoonaa euroa. Suurena työnantajana Turku hyötyy sopimukseen sisältyvistä työntajamaksujen alennuksista, lomarahaleikkauksista ja työajan pidentämisestä. Nettovaikutus jää kaupungin laskelmien mukaan kuitenkin 14,7 miljoonaa euroa negatiiviseksi.

Kilpailukyky-sopimus ei saa asettaa yksittäistä kuntaa kohtuuttomaan asemaan, eikä se saa vaarantaa kuntatalouden rahoitusasematavoitteen toteuttamista.

Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kotouttamisen kannalta keskeistä on nopea sijoittuminen kuntiin. Tämä edellyttää kuntapaikkoja, joiden saamisen kohdalla ongelmaksi ovat nousseet kotouttamisen todellisista kustannuksista merkittävästi jälkeenjäänyt kotouttamiskorvausten taso.

Kuntaliiton arvion mukaan kunnille maksettaviin laskennallisiin korvauksiin tarvittaisiin noin 40—50 prosentin korotus. Kuitenkin jo noin 25 prosentin korotus helpottaisi kuntien tilannetta ja olisi hyvä alku korvausten asteittaiselle korotukselle.

Sujuvan kotouttamisen kannalta on tärkeää, että kunnille maksettavaa kotouttamiskorvausta korotetaan vastaamaan kotouttamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia.

*Harmaan talouden torjunta*

Harmaan talouden torjunnan erillisrahoitus 6,4 miljoonaa euroa palautettiin poliisille vuoden 2016 budjettiin monen mutkan kautta. Vuoden 2017 osalta se on jälleen leikattu pois. Harmaan talouden torjunnan erillisrahoituksella viranomaiset ovat pystyneet pitämään harmaaseen talouteen kohdistuvat torjuntatoimet tähän asti kohtuullisella tasolla muista voimavaraleikkauksista huolimatta.

Kehyksissä poliisille annettu lisäraha (2017: 5 milj. euroa, 2018 ja 2019: 10 milj. euroa) on korvamerkitty osittain harmaan talouden torjuntaan ja osin automaattiseen liikennevalvontaan. Harmaan talouden torjuntaresurssit ovat siis selkeästi laskemassa. Tämän lisäksi on huomioitava, että valtaosa harmaan talouden torjunnan resursseista tulee poliisin perusrahoituksesta, jota ollaan myös tulevana vuosina merkittävästi leikkaamassa. Tämä ei voi olla näkymättä myös harmaan talouden torjunnassa.

**Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

Harmaa talous nakertaa yhteiskunnan tulopohjaa ja rehellisten yrittäjien mahdollisuuksia harjoittaa yritystoimintaa. Nykyhallituksen nihkeys panostaa harmaan talouden torjuntaan on silmiinpistävä.

Harmaan talouden torjunta on tuonut valtiolle tuloja moninkertaisesti siihen panostettuihin voimavaroihin nähden. Harmaan talouden torjuntaan kannattaa ja pitää panostaa.

*Sisäinen turvallisuus*

Poliisin tehtävämäärä on jatkuvassa kasvussa. Tehtävät ovat nykyisin myös koko ajan aiempaa monimutkaisempia. Tällä hetkellä poliiseja on n. 7 300. Budjetissa poliisien määräksi vuonna 2017 on ilmoitettu hieman yli 7 100. Se on liian vähän. Poliisien määrä tulee mitoittaa tarpeen, ei pelkästään taloustilanteen mukaan.

Viime vaalikauden lopussa parlamentaarinen työryhmä linjasi yksimielisesti, että poliisien määrä tulisi Suomessa vakiinnuttaa vuoden 2012 tasolle eli noin 7 350 poliisiin. Hallituksen esityksessä julkisen talouden kehyksiksi poliisien määrä olisi painumassa vuoteen 2020 mennessä jo alle 6 500 poliisin tason. Sisäisen turvallisuuden selonteossa esitetään poliisien määrän vakiinnuttamista 7 000 poliisin tasolle.

SDP pitää ehdottomana kipurajana taloustilanne huomioiden 7 200 poliisia. Samalla poliisin tehtäviä tulee edelleen käydä läpi sekä panostaa teknologian käytön ja viranomaisten paremman yhteistyön kehittämiseen niin, että resurssipaineita voidaan helpottaa. On kuitenkin tunnustettava, että näillä keinoilla ei kyetä kehittämään toimintaa niin paljon, että niillä voitaisiin korvata henkilöstövähennyksien vaikutuksia riittävässä määrin.

Poliisin lakisäätteisten viranomaistehtävien hoitamisen mahdollistamiseksi sille on varattava riittävät resurssit.

Muiden sisäisen turvallisuuden toimijoiden tavoin Rajavartiolaitos on viime vuosina joutunut voimakkaasti uudistamaan hallintorakenteitaan ja sopeuttamaan toimintaansa ahtaisiin taloudellisiin raameihin. Uusimmat Rajavartiolaitokseen kohdistuvat säästötoimet uhkaavat rajoittaa rajanylityspaikkojen aukioloja. Imatran ja Niiralan rajanylityspaikkojen sulkemista on suunniteltu yöajaksi. Tämä toisi yöllä liikkuvan raskaan liikenteen päiväliikenteen sekaan. Tällä on suoraan liikenneturvallisuutta heikentävä vaikutus. Kaikkiaan aukioloaikojen heikennykset olisivat myrkyä etenkin Itä-Suomen vienti- ja matkailuelinkeinoille.

Rajavartiolaitoksen sopeuttamistoimet uhkaavat myös mm. Turun helikopteritukikohdan huonon sään toimintavalmiutta, jota ollaan laskemassa luopumalla lennonjohtopalveluista. Käytännössä Rajavartiolaitos lakkaisi ostamasta lähilennonjohtopalvelua Finavialta, minkä johdosta Turun lentokenttä olisi jatkossa kiinni yöaikaan. Muutoksella olisi vaikutuksia meripelastustoimintaan saaristossa, ja se tekisi määrätyissä olosuhteissa ja tietyillä alueilla meripelastustehtävien suorittamisen mahdottomaksi.

Vaadimme, että hallitus peruu Rajavartiolaitokselle esitetyt rajaliikennettä ja saariston turvallisuutta ratkaisevasti heikentävät leikkaukset.

**Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtiovarainvaliokunta lisää kohtaan 26.10.01 poliisitoimen toimintamenoihin 15 miljoonaa euroa poliisien määrän säilyttämiseksi vuoden 2016 tasolla ja 3 miljoonaa euroa harmaan talouden torjuntaan sekä 3 miljoonaa euroa kohtaan 26.20.01bn rajavartiolaitoksen toimintamenoihin ja että valtiovarainvaliokunta muutoin ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.10.2016

Sirpa Paatero sd  
Mika Kari sd  
Joona Räsänen sd  
Matti Semi vas

**Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp  
Eriävä mielipide 2**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2**

**Perustelut**

*Poliisitoimi*

On myönteistä, että valiokunnan lausunnossa huomioidaan poliisien henkilöresurssien jatkuva väheneminen, joka heikentää poliisien toimintamahdollisuuksia. Lausunnossa esitetäänkin lisää rahaa poliisimiesten määrän välttämättömään nostoon ja poliisin suorituskyvyn ylläpitämiseen ja parantamiseen. Poliisin välttämättömiä menoja arvioitaessa on kuitenkin huomioitava seuraavia seikkoja, joita valiokunta lausunnossaan ei ole tarpeeksi painottanut.

Vasemmistoliitto pitää tärkeänä, että poliisin läsnäolo turvataan myös harvaan asutuilla alueilla. Kaikilla ihmisillä on oltava mahdollisuus asuinpaikasta riippumatta saada poliisin apua helposti ja nopeasti.

Liikkuvan poliisin lakkauttaminen on ollut virhearvio. Viime vuonna kuolemaan johtaneet liikenneonnettomuudet lähtivät voimakkaaseen kasvuun. Niitä oli yli 40 enemmän kuin vuonna 2014. Lisäksi liikennealalla toimivat järjestöt ja poliisit ovat kertoneet, että raskaan liikenteen valvonta Suomen teillä on vähentynyt liikkuvan poliisin lakkauttamisen jälkeen. Liikenteeseen ja sen valvontaan erikoistuneella poliisilla on sellaista ammattitaitoa, jota ei paikallispoliisilta voi edellyttää. Ammattitaitoa vaatii esimerkiksi kuljettajien ajo- ja lepoaikojen valvonta.

Erityinen riski liikenneturvallisuudelle raskaassa liikenteessä on ajo- ja lepoaikamääräysten rikominen. Liikenteessä on oltava riittävästi viranomaisia, joilla on tarvittava osaaminen ajo- ja lepoaikapiirtureiden tarkistamiseen.

Tavaraliikenteen valvontaa tulisi tehostaa, jotta kuljetusalalla yleistä harmaata taloutta saataisiin karsittua: kuljetusten laillisuus ja tieliikenteen turvallisuus on turvattava. Siksi pitäisi osoittaa lisää resursseja poliisille ja tullille, myös tien päällä tapahtuvaan valvontaan.

Tällä hetkellä pakettiautoissa ja rekoissa täytyy olla aina mukana liikennelupa, kuljetuslupa, kuljettajatodistus ja rahtikirja. Nämä pitää pystyä esittämään joko paperisina tai sähköisinä, jos poliisi tai tulli niitä pyytää. Näiden säästöjen tarkoitus on varmistaa, että kuljetukset ovat laillisia ja kabotaasisäännösten mukaisia.

Nyt nämä vaatimukset on poistettu hallituksen esityksestä. Suomen teillä kulkee ulkomaalaisia rekkoja, joiden kunto ja kuormaus eivät vastaa suomalaisen lain vaatimuksia. Tämän lisäksi kuljetusten valvonta on siirretty poliisilta ja tullilta Trafille. Trafilla ei ole riittäviä resursseja ja kokemusta tällaiseen valvontaan.

Raskaan liikenteen turvallisuutta valvomaan tarvitaan raskaan liikenteen valvontayksikkö. Erillisellä yksiköllä olisi paremmat mahdollisuudet valvoa kattavasti raskasta liikennettä sekä myös kabotaasiliikennettä. Tällä hetkellä poliisin resurssit eivät riitä valvomaan raskasta liikennettä riittävän kattavasti.



**Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp  
Eriävä mielipide 2**

Raskaan liikenteen valvontaan tarvitaan erityisosaamista ja ammatillisia taitoja. Siksi raskas liikenne tarvitsee oman valvontayksikkönsä. Erillisen valvontayksikön perustaminen lisäisi koko liikenteen turvallisuutta Suomen maanteilla.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

että valtiovarainvaliokunta lisää 10 000 000 euroa momentille 26.10.01 raskaan liikenteen valvontayksikön perustamiseen.

Helsingissä 25.10.2016

Matti Semi vas

**Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp**  
**Eriävä mielipide 3**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 3**

**Perustelut**

Sisäisen turvallisuuden kannalta on tärkeää, että riittävä rahoitus voidaan taata viranomaistoiminnan turvaamiseksi yhteiskunnan eri sektoreilla. Hallitus on talousarviossaan vuodelle 2017 esittämässä sisäministeriön hallinnonalalle yhteensä yli 348 miljoonan euron leikkauksia. Vuoteen 2016 verrattuna määrärahat vähenevät 20 prosentilla. Suurin leikkaus, 60 miljoonaa euroa, kohdistuu maahanmuuttoon vähenevien turvapaikkahakemusten myötä, mutta lisäksi poliisitoimesta leikataan 7 miljoonaa euroa, Rajavartiolaitokselta 5 miljoonaa euroa ja pelastustoimelta 3 miljoonaa euroa. Valtion talousarviossa todetaan monin paikoin, että toiminta pyritään pitämään ainakin samalla tasolla, vaikka määrärahat ja monessa tapauksessa myös henkilöstö vähenevät. Leikkaukset kuitenkin vaikeuttavat olennaisella tavalla kaikkien edellä mainittujen viranomaisten työtä, tavoitettavuutta ja tehokkuutta.

*Poliisitoimi*

Yksi turvallisen yhteiskunnan perusedellytyksistä on toimiva ja tarkoituksenmukaisesti resursoitu poliisitoimi. Viime vuosien aikana poliisin edellytykset toimia ovat kuitenkin kärsineet jatkuvien määrärahalleikkauksien takia. Rikostorjunta, liikennevalvonta, piilorikollisuuden selvitystyö sekä harmaan talouden torjunta ovat esimerkkejä osa-alueista, joissa poliisin toimintaedellytykset ovat leikkauksien takia rajoittuneet. Määrärahalleikkaukset tulevat väistämättä näkymään siinä, että rikosten selvittäminen venyy ja yhä useampi rikos jää kokonaan selvittämättä. Poliisin mahdollisuudet tehdä kattavaa ja näkyvää valvontatyötä vaikeutuvat, ja varsinkin harvaan asutuilla seuduilla toimintavalmius tulee kärsimään. Poliisin toimintaympäristö on myös muuttunut, ja uudet turvallisuusuhat asettavat haasteita perinteiselle poliisityölle. Kyberrikollisuus, radikalisoituminen ja ääriliikkeet ja terrorismi ovat esimerkkejä vaikeammin määriteltävistä uhista, joiden torjuntatyö vaatii poliisilta uudenlaisia toimintatapoja ja resursseja. Lisääntyneen maahanmuuton myötä olisi myös tarkoituksenmukaista, että maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden määrää tulisi pyrkiä lisäämään poliisiammattikorkeakoulussa. Tämän perusteella yhdyin hallintovaliokunnan kantaan myöntää poliisitoimelle 26,7 miljoonan euron lisämääräraha vuoden 2017 talousarvioon.

*Turvapaikanhakijat, pakolaiset ja kotouttaminen*

Vuosina 2014—2015 Suomen pakolaiskiintiö oli 1 050 henkilöä. Vuonna 2016 kiintiötä pienennettiin 750:een henkilöön, ja valtion talousarvion mukaan hallitus ehdottaa jälleen 750 pakolaisen kiintiötä vuodelle 2017. Samaan aikaan maailmassa on 59,5 miljoonaa pakolaista, ja joka neljäs sekunti joku joutuu pakenemaan kodistaan. Suomi kuuluu maailman rikkaisimpiin ja tasa-arvoisimpiin maihin, ja meidän kuuluu osoittaa solidaarisuutta niitä kohtaan, jotka apua tarvitsevat. Turvapaikkapolitiikkamme tulee perustua inhimillisyyteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja toteuttamiseen. Tämän takia Suomen tulisi korottaa pakolaiskiintiötään 2 500 pakolaiseen. Tähän kiintiöön ei tule laskea eurooppalaisen taakanjakomekanismin kautta tulevia turvapaikanhakijoita. Näin Suomi voisi edistää turvallisten turvapaikanhakureittien syntymistä.

**Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp**  
**Eriävä mielipide 3**

Eri puolilla maailmaa jatkuneet humanitaariset kriisit toivat Suomeen yli 32 000 turvapaikanhakijaa vuonna 2015. Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa on tippunut vuoden 2016 aikana, vaikka turvapaikanhakijoiden virta Eurooppaan ei ole laantunut. Suurin syy tähän on Sipilän hallituksen kiristynyt turvapaikkapolitiikka, vaikka tässä tilanteessa tärkein haasteemme olisi keskittyä tehokkaisiin kotouttamistoimenpiteisiin. Muun muassa perheenyhdistämistä on vaikeutettu nostamalla perheenkokoajan vaadittua tulorajaa, joka kohdistuu niin aikuisiin kuin alaikäisiin perheenkokoajiin. Esimerkkitapauksessa kaksi alaikäistä lastaan ja puolisonsa Suomeen halualvalta oleskeluluvan saaneelta henkilöltä edellytetään 2 600 euron kuukausituloja. Perheenyhdistämisen vaatimuksia kiristämällä vähennettiin laillisia keinoja päästä kriisialueilta perheensä luo turvaan, vaikka juuri laillisten ja hallittujen turvapaikkaväylien takaamista ja edelleen kehittämistä on peräänkuulutettu. Yksin oleva turvapaikanhakija on suuremmissa riskissä syrjäytyä ja radikalisoitua kuin siinä tapauksessa, jos hänellä olisi mahdollisuus olla perheensä kanssa. Tämä ei edistä kotoutumista. Perheenyhdistämisen prosessien käytännön pullonkaulat ja vaikeudet tulisi pyrkiä poistamaan.

Hallitus on myös esittänyt työttömyysturvalakiin väliaikaisia muutoksia, joiden mukaan oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea. Kotoutumistukea maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajan, ja sen suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. Lakiesitys sotii Suomen perustuslain yhdenvertaisuusperiaatetta vastaan, jonka mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä. Sen sijaan, että esitetään oleskeluluvan saaneille heikennyksiä sosiaaliturvaan, pitäisi keskittyä työllistymistä helpottaviin toimenpiteisiin, sillä onnistuneen kotouttamisen yhtenä edellytyksenä on juuri työllistyminen.

Myös uuden kotimaan kulttuurin ja kielen oppiminen ovat avainasemissa kotouttamisen onnistumiselle. Vapaa sivistystyö on osoittautunut tehokkaaksi kotouttamisväyläksi, sillä se on kaikille avointa, edullista ja helposti lähestyttävä keino kouluttautua. Vapaan sivistystyön oppilaitoksilla, esimerkiksi kansalaisopistoilla, on tässä merkittävä rooli, ja on tärkeää taata tämän toiminnan rahoituksen riittävyys myös tulevaisuudessa.

Suomen tulee kantaa vastuunsa ja auttaa hädässä olevia. On aihetta olla huolestunut turvapaikkapäätösten huolellisen valmistelun edellytyksistä sekä kiinnittää huomiota erityisesti irakilaiden turvapaikanhakijoiden positiivisten turvapaikkapäätösten matalaan tasoon. Taso eroaa suuresti yleiseurooppalaisesta tasosta, mikä viittaa mahdolliseen resurssien puutteeseen.

*Tulli ja harmaan talouden torjunta*

Valtiontalouden tilanne on heijastunut myös Tullin toimintamahdollisuuksiin, ja sopeutumistoi-  
mia on jouduttu tekemään jo pitkään. Tämän takia on syytä tarkastella myös päällekkäisyyksiä vi-  
ranomaisten toiminnassa. Elintarviketeollisuuteen liittyviä laboratoriopalveluita on tällä hetkellä  
sekä Tullissa että Elintarviketurvallisuusvirastossa. Tehostamistoimenpiteenä Elintarviketurval-  
lisuusviraston laboratoriopalvelut tulisi siirtää Tullin hoidettaviksi. Näin päällekkäiseltä työpa-  
nokselta vältyttäisiin ilman, että kuluttajien turvallisuus vaarantuisi, samalla valtion varoja sääs-  
tään.

**Valiokunnan lausunto HaVL 39/2016 vp**  
**Eriävä mielipide 3**

Harmaan talouden torjunnan tehokkuus tulee myös kärsimään määrärahhaleikkauksien johdosta. Vuonna 2010 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle tehdyn selvityksen mukaan harmaasta taloudesta johtuvat vuosittaiset verotulojen menetykset ovat Suomessa 4—6 miljardin euron kokoluokkaa. Sipilän hallitus on kuitenkin päättänyt olla priorisoimatta harmaan talouden torjuntaa, vaikka se päinvastoin edellyttäisi määrätietoisia, pitkäjänteisiä ja johdonmukaisia toimenpiteitä. Tekomahdollisuuksien vähentäminen, kiinnijäämisriskin lisääminen sekä viranomaisten reagointikyvyn parantaminen ovat keskeisiä tekijöitä harmaan talouden torjumistyössä, jolle tarvittaisiin lisää resursseja.

Yllä olevan perusteella esitän, että Tullille myönnetään 1 500 000 euron lisämääräraha elintarviketurvallisuuden tehostamiseksi sekä 5 000 000 euron lisämääräraha harmaan talouden torjuntaan.

*Kuntien tehtävät*

Suomessa on tänä päivänä yli 300 kuntaa, joista yli puolessa on vähemmän kuin 6 000 asukasta. Kuntien määrää on valtion toimenpiteillä määrätietoisesti pyritty vähentämään, ja kaksi vuosikymmentä sitten kuntia olikin vielä yli 450. Paikallisdemokratia ja tehokkaiden lähipalveluiden toteuttaminen onnistuvat, kun kunnat ovat vahvoja ja niiden talous on kunnossa. Kuntien pitää myös tulevaisuudessa pystyä huolehtimaan esimerkiksi sosiaalipalveluiden tarjoamisesta kuntalaisille. Pienten kuntien taloudellisen tilanteen helpottamiseksi on edelleen tärkeää pyrkiä kuntaliitoksiin. Esitän, että valtion talousarvioon vuodelle 2017 lisätään 25 000 000 euroa määrärahaa kuntaliitosten edistämiseksi. Tämä mahdollistaisi samalla kuntien valtionosuuksien pienentämisen.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitän,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25.10.2016

Anders Adlercreutz r