

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 31/2004 vp

Valtioneuvoston selonteko turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2004 lähettäessään valtioneuvoston selonteon turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004 (VNS 6/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Anu Laamanen Ryter, ulkoasiainministeriö
- hallitussihteeri Sami Paatero, puolustusministeriö
- pelastusylijohtaja Pentti Partanen, valmiusjohtaja Janne Koivukoski, everstiluutnantti Ismo Kurki, hallitusneuvos Riitta Koponen, poliisitarkastaja Reijo Hyytiäinen, hallitussihteeri Keijo Siiskonen ja keskusrikospoliisin ylitarkastaja Sari Kajantie, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Jussi Pajuoja, oikeusministeriö
- tietohallintojohtaja Kari Kekki, valtiovarainministeriö
- turvallisuusjohtaja Rauli Parmes, liikenne- ja viestintäministeriö
- lääkintöneuvos Jouko Söder, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Klaus Frösen, ympäristöministeriö

- everstiluutnantti Pertti Hyvärinen, Pääesikunta
- valvontapäällikkö Lauri Ervola ja tietoturva-päällikkö Kalervo Jakonen, Tullihallitus
- poliisineuvos, päällikkö Rauno Ranta, keskusrikospoliisi
- yksikön päällikkö Paavo Selin, suojelupoliisi
- kansliapäällikkö Timo K. Tikka, Etelä-Suomen lääninhallitus
- pelastusjohtaja Jari Sainio, Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos
- palopäällikkö Jarmo Haapanen, Jokilaaksojen pelastuslaitos
- poliisikomentaja Jukka Riikonen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- kehittämisspäällikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto
- professori Hannu K. Kari, Teknillinen korkeakoulu
- tutkimusjohtaja Mikko Hyppönen, F-Secure Oy
- toiminnanjohtaja Juha Leppänen, Finnsecurity ry
- toimitusjohtaja Kyösti Vesterinen, Suomen Meripelastusseura ry
- puheenjohtaja Isto Kujala ja hallituksen jäsen Silvio Hjelt, Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry
- toimitusjohtaja Simo Tarvainen, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- työministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- Ulkomaalaisvirasto
- Viestintävirasto
- Pelastusopisto
- Tampereen kihlakunnan poliisilaitos

- Merivartioliitto ry
- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry
- Rajavartioliitto ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Suomen Punainen Risti.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2004 arvioidaan hallitusohjelmassa tehdyn päätöksen mukaisesti laajasti Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kokonaisuutta. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004 on valtioneuvoston peruslinjaus, joka asettaa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimintalinjan periaatteet ja tavoitteet sekä tarjoaa kehyksen sen toimeenpanolle eri sektoreilla.

Selonteossa tarkastellaan perusteellisesti Suomen kansainvälisen toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutuksia Suomen toimintakykyyn ja turvallisuuteen laajassa merkityksessä 2010-luvulle. Toimintaympäristön arviointi luo perustan toimintalinjan määrittelylle. Niiden pohjalta selonteossa osoitetaan ne kehittämis- ja voimavaratarpeet, jotka kohdistuvat toimintaky-

vyn eri ulottuvuuksiin, ulkoiseen toimintakykyyn, erityisesti kriisinhallintakykyyn, puolustukseen, sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja yhteiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaamiseen.

Maa- ja maailmanlaajuisten ongelmien, kehityskriisien ja alueellisten konfliktien merkitys turvallisuudelle on lisääntynyt. Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden riippuvuus laajasta kansainvälisestä tilanteesta on globalisaation myötä voimistunut. Keskeisiä turvallisuuteen vaikuttavia uhkia ovat terrorismi, joukkotuhoukseiden leviämisen ja käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, ympäristöongelmat, väestönkasvu, väestöliikkeet ja epidemiat.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja tähtää maan itsenäisyyden ja yhteiskunnan demokraattisten perusarvojen turvaamiseen sekä kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Selonteossa todetaan, että Suomen toimintalinja perustuu uskottavaan kansalliseen puolustukseen, yhteiskunnan toimivuuteen ja johdonmukaiseen ulkopolitiikkaan sekä vahvaan kansainväliseen asemaan ja aktiiviseen toimintaan EU:n jäsenenä.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004 on valtioneuvoston peruslinjaus, joka asettaa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimintalinjan periaatteet ja tavoitteet sekä tarjoaa kehyksen sen toimeenpanolle eri sektoreilla. Selonteosta ilmenee, että siinä on otettu huomioon muun muassa Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003) ja Sisäisen turvallisuuden ohjelman (Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004) linjauksia, jotka osaltaan edistävät selonteon toteutumista.

Suomen turvallisuusympäristössä painottuvat — myös Euroopan unionin turvallisuusstrategiaan sisältyvät — uudet uhkatekijät, joista merkittävä osa kohdistuu sisäiseen turvallisuuteen. Nykyisin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja ei ole enää niin selkeä kuin aiemmin. Kylmän sodan aikaisen sotilaallisen vastakkainasettelun riskit ovat korvautuneet etupäässä sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvilla uusilla uhkilla. Turvallisuusuhkat ja haasteet ovat yhä enemmän myös valtioiden rajat ylittäviä. Suomen näkökulmasta nämä uudet uhkat liittyvät ennen kaikkea kansainväliseen terrorismiin, ulkomailta johdettuun kovan toimintakulttuurin omaksuneeseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen, tietoyhteiskunnan haavoittuvuuteen, rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja pelastustoimen varautumiseen. Hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden valiokuntana painottanut selonteon tarkastelun näihin kysymyksiin. Lisäksi valiokunta on toimialansa näkökulmasta käsitellyt myös siviilikriisinhallintaa.

Turvallisuusongelmat näkyvät useimmiten väkivaltaisina purkauksina ja konflikteina, joiden taustalla on usein syvällisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia tai kulttuurikehitykseen liittyviä taustatekijöitä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että Suomi harjoittaa aktiivista ja kokonaisvaltaista konfliktinesto- ja kriisinhallintapolitiikkaa sekä edistää turvallisuuspolitiikan ja kehityspolitiikan sekä kauppapolitiikan yhden-suuntaisia tavoitteita. Myös ihmisoikeuspolitiikan merkitystä turvallisuutta lisäävänä tekijänä on syytä painottaa ja korostaa naisten, lasten ja vähemmistöjen oikeuksia. Valiokunnan toimialan näkökulmasta Suomen tulee toimia aktiivisesti EU:n terrorismin vastaisen toiminnan tehostamiseksi ja korostaa pitkäjänteisen taustatekijöihin puuttumisen merkitystä.

Järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunta

Järjestäytynyt rikollisuus on yhä monialaisempaa. Järjestäytyneiden rikollisryhmien rikollisen toiminnan ennalta estäminen, niiden tekemien rikosten paljastaminen ja tutkiminen edellyttää modernien tiedonhankinta- ja tutkintame-

netelmien käyttöä, tiedonhallintaa, aktiivisten rikollisten toimijoiden tunnistamista sekä laajaa kansallista ja kansainvälistä viranomaisverkostoa. Järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden paljastaminen ja tutkinta aiheuttavat yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia, minkä vuoksi toiminnan tehokkuuteen ja päällekkäisten toimintojen välttämiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen, PTR-viranomaisten, yhteiset rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoiminnot on kuluvana vuonna perustettu ja toiminta on alkanut. Näiden toimintojen avulla saadaan järjestäytyneestä ja vakavasta rikollisuudesta entistä tarkempi kokonaiskuva, joka mahdollistaa torjuntatoimien suuntaamisen tavoitteena parhaimman vaikuttavuuden saavuttaminen. Kansainvälisen toiminnan kehittämisessä on sovittu Suomen ja Viron PTR-viranomaisten kesken yhteisistä toimintalinjauksista.

Valiokunta katsoo, että lähialueyhteistyötä tulee kehittää laajemminkin muun muassa yhteisen tilannekuvan saamiseksi rajat ylittävästä rikollisuudesta. Myöskin yhteisten tutkintaryhmien muodostamista asianomaisten ulkomaisien viranomaisten kanssa tulee hyödyntää järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Valiokunta tähdentää, että Euroopan unionin poliisiyhteistyössä tulee keskittyä operatiivisen yhteistyön tehostamiseen hyödyntämällä olemassa olevia instrumentteja ja rakenteita. Erityisesti jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa on parantamisen varaa.

Kansallisesti on huolehdittava, että viranomaisten tehtävät, vastuusuhteet ja toimivaltuudet ovat selkeät ja että toimivaltuudet ovat lisäksi mahdollisimman ajantasaiset. Saadun selvityksen mukaan lainsäädännön kehittämistyössä on parhaillaan valmisteilla järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjuntaan liittyen peitetoinnin laajentaminen sekä todistajansuojelua ja anonyymitodistelua koskevat säännösehdotukset.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että myös sisäisen turvallisuuden osalta on käytettävissä mahdollisimman ajantasainen tilannekuva osana valtakunnan turvallisuustilannekuva. Tällai-

sen kokonaistilannekuvan valmistelu onkin parasta aikaa meneillään.

Valiokunta toteaa, että osa selonteossa mainituista järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjuntaan tähtäävistä kehittämistoimista on käynnistetty jo ennen selonteon eduskuntakäsittelyä sellaisenaan taikka rinnan Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa esitettyjen toimenpiteiden ja toisaalta Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden kanssa. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota erityisesti myös syrjäytymisen ja eriarvioisuuden ehkäisyyn sekä sosiaalisten olosuhteiden parantamiseen pitemmän aikavälin toimenpiteenä ja rikollisuuden torjuntaan vaikuttavana keinona. Sisäisen turvallisuuden ohjelmatyössä mainitut seikat on nostettu keskeisten kehittämistoimenpiteiden joukkoon. Selonteon toimintalinja tähtää muun ohella kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin lisäämiseen. Tältäkin osin valiokunta viittaa Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, erityisesti arjen turvallisuuden näkökulmasta. Valiokunta tulee seuraamaan ohjelman toimeenpanon edistymistä.

Tietoverkkorikollisuuden torjunta

Avoimen ja pitkälle kehittyneen tietoyhteiskunnan toimivuus ja sen palvelut perustuvat pitkälti sähköisten viestintä- ja tietojärjestelmien käyttöön. Viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen toimivuus ja tietoturvallisuus muodostavat siten yhteiskunnan keskeisen toimintaedellytyksen normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Nykyaikainen tietotekninen ja verkostoitunut yhteiskunta onkin tämän vuoksi erityisen haavoittuva, jos viestintäverkot ja viestintäpalvelut eivät toimi tai niiden toiminnassa ilmenee vakavia häiriöitä. Tietoverkkoihin kohdistuvat uhkatekijät voivat koskea valtion johtamisedellytyksiä, turvallisuusviranomaisia, talouselämää tai jopa koko yhteiskuntaa. Tietoverkot ovat globaaleja, samoin ovat myös niihin kohdistuvat uhkat ja mahdolliset hyökkäykset. Myös tähän asti kehitellyt tietoturvan parantamiskeinot saattavat vanhentua no-

peastikin, minkä vuoksi tarvitaan jatkuvaa työtä tietoturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Muuttuva maailma synnyttää lisäksi jatkuvasti uusia riskejä, kuten toimintojen ulkoistaminen, nopeasti vaihtuvat uudet tekniikat ja teknologiat, monimutkaiset ja usein päivitettävät ohjelmistot, laitteiden ja järjestelmien lisääntynyt sähkön tarve ja sähkön saanti sekä Internetin monet tietoturvaa ja haavoittuvuutta koskevat heikkoudet ja puutteet.

Toiminnan ja päätöksenteon tulee, varsinkin konkreettisisissa uhkatilanteissa, perustua oikeaan ja ajantasaiseen informaatioon. Tämä vaatimus sisältää luottamuksellisen informaation suojaamisen ulkopuolisilta tahoilta, tiedon eheyden varmistamisen ja informaation välittämisen oikeille vastaanottajille mahdollisista häirintäyrityksistä huolimatta.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan tietotekniikan keinoin on mahdollista suojata ja varmistaa siirrettävän tiedon sisältö, ajankohtaisuus ja eheys siten, että ulkopuoliset tahot eivät pysty lukemaan viestin selväkielistä sisältöä, muuttamaan sen sisältöä tai muuttamaan viestin lähettämisaikaa. Sen sijaan ongelmallisempaa on teknisin ratkaisuin pyrkiä estämään vastapuolta keräämästä informaatiota esimerkiksi siitä, kuka kommunikoi kenen kanssa, missä joku taho sijaitsee tai koska kommunikaatio tapahtuu. Lisäksi salatusta liikenteestä voidaan päätellä, minkä tyyppistä viestintää tehdään. Näillä tiedoilla on saadun selvityksen mukaan mahdollista katkaista viestintätoimintojen kannalta tärkeä viestintä pahimmalla mahdollisella hetkellä. Siten tietoturvaohjat eivät välttämättä kohdistu tiedon salauksen murtamiseen, vaan tiedon siirron haittaamiseen ja oikean tiedon perilletulon estämiseen. Tietoverkkoihin kohdistuvien hyökkäysten tarkoituksena ei myöskään tarvitse olla pelkästään järjestelmien vahingoittaminen tai niiden toiminnan haittaaminen, vaan tarkoituksena voi olla päätöksentekoon liittyvien prosessien ohjaaminen ja muuttaminen ulkopuolisen tahon haluamaan suuntaan.

Valiokunta katsoo, että selonteossa esitettyjen toimenpiteiden lisäksi tulee kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

- verkkoinfrastruktuurin suojaamiseen ja tietoliikenteen häiritsemiseen tähtäävän toiminnan ehkäisemiseen
- informaation eheyden varmistamiseen tietoturvateknisin keinoin
- järjestelmän sisältä tapahtuvien hyökkäyksen riskien ja vahinkojen minimointiin
- tehokkaiden ennaltaehkäisevien tietoturvaratkaisujen käyttöön
- kriittisten järjestelmien ohjelmistojen ja laitteistojen virheettömän toiminnan varmistamiseen mukaan lukien sen varmistaminen, ettei käytetyissä ratkaisuissa ole valmistajasta tai muusta syystä johtuvia taportteja.

Terrorismin ja terrorismirikosten torjunta

Valiokunta toteaa, että selonteossa on varsin laajasti käsitelty terrorismia, sen syitä ja luonnetta sekä terrorismin torjuntaa. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta yhtyy siihen arvioon, että suoraan Suomeen kohdistuva terrorismin uhka on vähäinen. Terroritoimintaa lähellä olevien sabotaasiluonteisten tekojen vaara koskee kuitenkin myös Suomea.

Poliisi on terrorismin ensisijainen torjuntaviranomainen. Muut torjuntaviranomaiset, erityisesti rajavartiolaitos ja tulli, toimivat poliisin tukena yhteistyössä taikka virka-apua antavina viranomaisina. Valiokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys, jonka tarkoituksena on antaa poliisille oikeus saada puolustusvoimilta välttämätöntä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terrorismirikosten ehkäisemiseksi tai keskeyttämiseksi (HE 187/2004 vp).

Valiokunta korostaa terrorismin vastaisessa toiminnassa tiedustelun, toimivaltaisten viranomaisten tietojen analysoinnin ja uhkien ennakkoinnin merkitystä. Eri viranomaisten analysointi- ja ennakkoinnin koordinoimiseksi sisäasiainministeriöön onkin asetettu sen johdolla toimiva poikkihallinnollinen yhteistyöelin. Ryhmä on osa sitä kokonaisjärjestelmää, jonka val-

tioneuvosto on päättänyt painopisteeksi Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa.

Selonteossa on terrorismin torjunnan kehittämistoimina mainittu muun muassa Suomen edistävän terrorismin vastaisen yleissopimuksen mahdollisimman laajaa ratifointia ja tehokasta täytäntöönpanoa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii myös EU:n terrorismia käsittelevissä toimielimissä tietojenvaihdontojen tehostamiseksi, uhka-arvioiden laatimiseksi ja yhteistyön kehittämiseksi kolmansien maiden kanssa. Ehkäisevän toiminnan painopisteitä ovat myös joukkotuhoaseiden leviämisen ja terrorismin rahoituksen vastaiset toimet.

Terrorismin torjunta on nimenomaan ennalta estävää toimintaa. Sisäasiainministeriössä onkin valmisteltavana poliisilain muutos, johon sisältyy suojelupoliisin telekuunteluoikeus terroritekojen estämiseksi.

Tässä kohdin valiokunta toteaa lisäksi, että vakavan onnettomuuden tai vakavan rikollisen teon uhrien ja heidän omaistensa kriisitilanteen jälkihoitoon on syytä paneutua kunnolla.

Maahanmuuton hallinta

Suomessa edistetään selonteon mukaan hallittua maahanmuuttoa ja samalla ehkäistään tehokkaasti laitonta maahanmuuttoa. Kansainvälisten sopimusten mukaisesti Suomi antaa suojelua sitä tarvitseville. Lisäksi selonteosta ilmenee, että valtioneuvosto valmistelee maahanmuuttopoliittisen ohjelman vuoden 2005 aikana. Valiokunta pitää näitä selonteon kannanottoja tärkeinä ja laillisen maahanmuuton edistämistä välttämättömänä.

Selonteossa todetaan myös, että Suomi osallistuu Euroopan unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen. Valiokunta tähdentää, että yhtenäisellä toimintapolitiikalla jäsenmaat kykenevät torjumaan laitonta maahanmuuttoa, tehostamaan laittomasti unionin alueella olevien kolmansien valtioiden kansalaisten poistamista EU:n alueelta sekä ehkäisemään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

Toimiva ulkomaalaishallinto on tärkeä sisäisen turvallisuuden osatekijä. Ulkomaalaisten

maahantuloon, maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyvällä sääntelyllä ja menettelyillä voi olla välittömiä ja välillisiä vaikutuksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Järjestäytynyt rikollisuus on muun muassa huumekaupan ohella yhä enenevässä määrin kytkeytynyt ihmiskuljetukseen ja -kauppaan. Laittoman maahanmuuton torjunnan ohella ulkomaalaisoikeudellisilla toimenpiteillä voidaan torjua rikollista toimintaa laajemminkin.

Valiokunta toteaa, että muualta Schengen-alueelta laitton maahanmuutto on helppoa, mikä vuoksi maan sisäisen ulkomaalaisvalvonnan tehostamistarve korostuu. Suomea käytetäänkin sekä kohdevaltiona että kauttakulkureittinä muualle Schengen-alueelle.

Selonteosta ilmenee, että valtioneuvosto selvittää ulkomaalaishallinnon toimivuuden ja kehittämistarpeet ja että Suomen turvapaikkahallintoa tehostetaan. Tältä osin valiokunta viittaa uutta ulkomaalaislakia koskevaan mietintöönsä (HaVM 4/2004 vp — HE 28/2003 vp). Myös asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota turvapaikkapäätöksenteon ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestelyihin. Suomessa turvapaikkapäätösten tekeminen ja hakijoiden vastaanotto ovat nykyisin, poiketen monista muista maista, eri hallinnonaloilla. Valiokunta korostaa sen seikan merkitystä, että turvapaikanhakijoiden vastaanoton tulee tukea oleskeluun liittyvää päätöksentekoa, jotta muun muassa turvapaikkapäätökset voidaan tehdä viivytyksettä. Erityisesti laajamittaisen maahantulon yhteydessä eri toimenpiteiden tulee nivoutua saumattomasti yhteen.

Väestön suojaaminen ja pelastustoiminta

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota varautumisen ja valmiussuunnittelun väliseen suhteeseen sekä niihin liittyviin yhteistoimintajärjestelyihin kuntien ja alueen pelastustoimen välillä. Valiokunta painottaa varautumisen ja valmiussuunnittelun tärkeyttä ja sitä valmiuslain periaatetta, että kukin viranomainen vastaa toiminnastaan kaikissa oloissa. Näin ollen muun muassa kunnissa vastuu poikkeusoloihin varautumisesta kuuluu kullekin kunnan vi-

ranomaiselle omalta osaltaan luonnollisena toimintana. Kunnan johdon asiana on vastata varautumisen kokonaisuudesta ja valmistelujen yhteensovittamisesta. Samalla valiokunta toteaa, että alueen pelastustoimi voi toimia alueensa kuntien apuna konsulttina kuntien kanssa soveltavalla tavalla.

Alueen pelastustoimi puolestaan vastaa valtaosasta pelastuslain tarkoittamaa poikkeusolojen väestönsuojelua. Eräät väestönsuojelun tehtävät, kuten lääkinnällinen pelastustoimi ja väestön huolto, kuuluvat kuitenkin kunnalle. Tältä osin pelastustoimen alueet koordinoivat kunnissa tehtäviä varautumistoimia.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä lisäksi huomiota Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan sekä alueelliseen ja paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. Tärkeää on, että turvallisuussuunnitelmat eri tasoilla laaditaan eri viranomaisten ja muiden osapuolten yhteistyöllä mahdollisimman kattaviksi. Vapaaehtoisjärjestöillä sekä laajalla ja monipuolisella yksityisellä turvallisuussektorilla on kansallisen tason ohella erityisesti alueellisessa ja paikallisessa turvallisuussuunnittelussa merkittävä rooli.

Valiokunta edellyttää, että suurimpien sisävesialueiden pelastustoiminnan järjestelyt selvitetään selonteossa esitetyllä tavalla vuoden 2006 loppuun mennessä pelastustoiminnan järjestelyjen yhtenäistämiseksi ja tehostamiseksi.

Siviilikriisinhallinta

Valiokunta pitää tärkeänä, että valmiutta osallistua siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin tehostetaan ottaen erityisesti huomioon EU:n päätökset ja Suomen antamat sitoumukset. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan asiantuntija-avulla ja muilla keinoilla kriisialueiden rauhanomaista kehitystä. Sisällöltään toiminta ulottuu kriisistä riippuen eri alojen tarkkailu-, koulutus- ja neuvontatehtävistä poliisitoimen, oikeushallinnon ja pelastustoimen tehtäviin sekä hallinnon, infrastruktuurin ja peruspalvelujen käytännön hoitamiseen. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien osalta on luotava sellainen rekrytointi- ja koulutusjärjestelmä, että voidaan huolehtia tehokkaasta, myös

kotimaan tehtävien hoidon turvaavasta henkilös-
tösuunnittelusta. Valiokunta tukee lisäksi Pelas-
tusopiston toiminnan kehittämistä edelleen siviili-
kriisinhallintaan liittyvässä koulutuksessa ja
tutkimustyössä.

Ympäristöturvallisuus

Todennäköinen ja koko ajan kasvava ympäristö-
riski liittyy lisääntyviin öljykuljetuksiin Itäme-
rellä ja etenkin Suomenlahdella. Tämän vuoksi
onkin lisättävä maamme kykyä öljyntorjuntaan
ja ennaltaestävään toimintaan.

Selonteosta ilmenee, että Suomeen hankitaan
öljyn- ja kemikaalien torjuntaan soveltuva moni-
toimimurtaja. Lisäksi rajavartiolaitoksen kah-
teen Tursas-luokan vartiolaivaan asennetaan
vuoteen 2006 mennessä öljyn keräyslaitteet. Va-
liokunta arvioi, että öljyntorjunnan järjestelyt
merialueella paranevat selvästi edellä mainittu-
jen hankintojen myötä. Suurimpien sisävesi-
alueiden öljyntorjunnan järjestelyt on selvitettä-
vä mahdollisimman pian.

Rajaturvallisuus

Rajavartiolaitoksen toimintaan vaikuttavat mer-
kittävimmin tilanne Suomen lähialueilla, eten-
kin Venäjällä, sekä kuluvana vuonna tapahtu-
neen Euroopan unionin laajentumisen ja unio-
nin yhteistyömenetelmien kehitys sisäisen tur-
vallisuuden, erityisesti rajaturvallisuuden, alal-
la.

Venäjän rajavartiopalvelu on supistanut ja
saadun selvityksen mukaan ilmoittanut jatkossa-
kin supistavansa toimintaansa Suomen vastaisel-
ta rajalta. Toimenpiteet tulevat heijastumaan ra-
javalvonnan tasoon ja lisäävät vähintäänkin lai-
ttoman maahantulon uhkaa Suomeen. Laittoman
maahantulon ja sen järjestämisen sekä muun ra-
jatylittävän rikollisuuden torjuntaa onkin tehos-
tettava Suomen itäraajalla. Valiokunta muistut-
taa samalla rajaliikenteen sujuvuuden merkityk-
sestä.

Suomen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi
rajavartiolaitos toimii yhteistyössä Venäjän,
Baltian maiden ja Pohjoismaiden rajavalvonnas-
ta vastaavien viranomaisten kanssa.

Selonteossa todetaan, että rajavartiolaitoksen
vastuuta laittoman maahantulon ja sen järjestä-
misen torjunnassa lisätään. Asiantuntijakuule-
misessa on esitetty, ettei Suomen tulisi luoda
pällekkäisiä esitutkintaorganisaatioita. Valio-
kunta yhtyy tähän näkemykseen. Rajavartiolaitos-
en esitutkintamahdollisuuksien parantami-
nen sisältyy valmisteltavana olevaan hallituksen
esitykseen uudeksi rajavartiolaiksi. Rajavartio-
laitos on päätehtäviensä vuoksi keskeisessä ase-
massa rajat ylittävän henkilöliikenteen valvon-
nassa. Saadun selvityksen mukaan tarkoitukse-
na on karsia päällekkäisyyttä esitutkintatoimin-
noissa PTR-yhteistoiminnan osa-alueella. Ta-
voitteena on tehostaa rajavartiolaitoksen rikos-
torjuntaa sen ydintoimintojen, erityisesti laitto-
man maahantulon ja sen liitännäisrikollisuuden
alueella. Rajavartiolaitoksen esitutkinta tulisi
jatkossakin kohdentumaan pääasiassa niihin
suppeisiin juttuihin, jotka rajavartiolaitoksen
omassa valvonnassa tulevat ilmi. Valiokunta tu-
lee arvioimaan toimivaltakysymyksiä yksityis-
kohtaisemmin hallituksen esityksen eduskunta-
käsittelyn yhteydessä. Joka tapauksessa poliisil-
la tulee olla esitutkinnasta yleisvastuullisena vi-
ranomaisena vastaisuudessakin mahdollisuus ot-
taa rajavartiolaitoksen aloittama rikostutkinta
johtaakseen ja suorittaakseen.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huo-
miota myös siihen, että Schengenin säännöstöä
soveltavien maiden sisärajarakastusten poista-
minen on lisännyt myös rikollisten vapaata lii-
kuvuutta. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää huo-
lehtia ulkorajojen tehokkaasta valvonnasta koko
Euroopan unionissa. Valiokunta katsoo, että ra-
javalvonnan tehostamiseksi on perusteltua laa-
jentuneen unionin ulkorajoilla soveltaa Suomen
neliportaista rajaturvallisuusmallia, joka on yleis-
esti hyväksytty myös Euroopan unionin ulkora-
jojen valvonnassa.

Vapaaehtoistoiminnan kehittäminen

Sisäisen turvallisuuden alalla vapaaehtoisella
toiminnalla on yhteiskunnan kannalta suuri mer-
kitys. Erityisesti tämä näkyy pelastustoimessa ja
poikkeusoloihin varautumisessa.

Valiokunta katsoo, että vapaaehtoistoimintaa tulee kehittää yhdessä järjestöjen kanssa tavoitteena yhteistoiminnan helpottaminen ja synergiaetujen saavuttaminen. Vapaaehtoisjärjestöillä tulee olla asianmukaiset mahdollisuudet toimia kehitettävien maakunnallisten toimintakeskusten valtakunnallisessa verkostossa. Sisäisen turvallisuuden viranomaisia tukevan vapaaehtoistoiminnan tulee kuitenkin aina tapahtua asianomaisen viranomaisen ohjauksessa.

Useista asiantuntijalausunnoista ilmenee se ajatus, että sisäisen turvallisuuden alueella viranomais- ja vapaaehtoistyö on luonteeltaan siiviilitoimintaa. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen. Lausunnoissa on ilmaistu huoli siviili- ja sotilastoimintojen rajan hämärtymisestä. Huolta ovat aiheuttaneet selonteon muotoilut koskien Maanpuolustuskoulutus ry:n ja maakuntajoukkojen roolia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että pelastustoimen organisaatiot perustuvat vastakin siiviiliorganisaatioihin. Saadun selvityksen mukaan ei ole ollut tarkoitus, että maakuntajoukoista tulee pelastusorganisaatioita. Ne tosin voisivat antaa aikanaan osana puolustusvoimien organisaatioita pelastustoimelle virka-apua taitojensa, kokoonpanonsa, varustuksensa ja valmiutensa mukaisesti. Tosiasia lienee kuitenkin, että tietty kilpailuasetelma voi syntyä vapaaehtoisen pelastuspalvelun kanssa.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty huolenaiheena näkemys Maanpuolustuskoulutus ry:n aktiivisuudesta laajentaa toimintaansa pelastustoimen alueelle. Tältä osin valiokunta toteaa, että vapaaehtoistoiminta tapahtuu aina asianomaisen viranomaisen johdolla ja ohjauksessa — pelastustoimen osalta pelastusviranomaisten ohjauksessa — ja että toiminnan ja koulutuksen sisältö perustuu olemassa olevaan lainsäädäntöön ja toimivaltasuhteisiin.

Sisäisen turvallisuuden voimavarat

Selonteossa on painotettu sisäisen turvallisuuden merkitystä tuomalla esiin uudet yhteiskuntaan kohdistuvat uhkakuvat. Voimavarojen suuntaamisessa nämä uhkatekijät eivät kuitenkaan näy, vaikka selonteon mukaan siinä osoite-

taan myös kehittämis- ja voimavaratarpeet muun muassa sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen.

Käytettävissä olevan tiedon mukaan pyrkimyksenä on toteuttaa pääosa selonteossa mainituista sisäisen turvallisuuden kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä olemassa olevilla resursseilla. Sisäisen turvallisuuden ohjelma ja myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia ja sen perusteella laaditut hallinnonaloittaiset kehittämisohjelmat luovat lisäpaineita nykyisten voimavarojen riittävyteen. Hallituksen budjettiriihessä on elokuussa 2004 päätetty, että Sisäisen turvallisuuden ohjelman muuta kuin vuoden 2005 valtion talousarvioesitykseen sisältyvää — terrorismin ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää — rahoitusta tarkastellaan laadittaessa kehyspäätöstä vuosille 2006—2009. Tältä osin valiokunta viittaa lausuntoonsa HaVL 24/2004 vp.

Valiokunta pitää sinänsä asianmukaisena lähtökohtana, että ensin selvitetään mahdollisuudet päällekkäisten toimintojen karsimiseen ja viranomaisten toiminnan kustannustehokkuuden lisäämiseen. Jossakin määrin on myös hyväksyttävää priorisoida tehtäviä ja toimintoja. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa kuitenkin, että kaikkia selonteossa mainittuja toimenpiteitä ja tehtäviä sisäisen turvallisuuden parantamiseksi ei voida toteuttaa ilman lisärahoitusta. Koska sisäisen turvallisuuden perustehtäviä ei voida jättää hoitamatta eikä juurikaan luopua nykyisistä tehtävistä, kokonaan aivan uudet tehtävät edellyttävät täysimääräistä lisärahoitusta. Lisäksi myös osa selonteon mukaisista sisäisen turvallisuuden kehittämistoimenpiteistä edellyttää muutoksia rahoituskehykseen.

Yhteenveto

Valiokunta puoltaa selonteon hyväksymistä toimialansa osalta tästä lausunnosta ilmenevin huomautuksin ja kannanotoin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Oinonen /kesk
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r (osittain)	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Esko Kurvinen /kok (osittain)	Ahti Vielma /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Tuula Väätäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.