

Arjen turvaa

Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 44/2004

<p>Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Johtoryhmä puheenjohtaja ministeri Kari Rajamäki sihteeri suunnittelupäällikkö Tarja Mankkinen Ohjausryhmä puheenjohtaja kansliapäällikkö Ritva Viljanen sihteeri suunnittelupäällikkö Tarja Mankkinen</p>	<p>Julkaisun laji</p> <hr/> <p>Toimeksiantaja Asettamiskirje 2.10.2003. SM 039:00/2003</p> <hr/> <p>Toimielimen asettamispäivä 2.10.2003</p>
<p>Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Trygghet i vardagen. Program för den inre säkerheten.</p>	
<p>Julkaisun osat Saate, tiivistelmä, ohjelma, 5 liitettä</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Sisäisen turvallisuuden alueelta on puuttunut laaja, sektorirajat ylittävä useampivuotinen kehittämissuunnitelma, jolla olisi myös ylimmän poliittisen johdon tuki. Tilanteen korjaamiseksi ja pitkäjänteisen päätöksenteon ja kehittämistyön varmistamiseksi pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa 24.6.2003 päätettiin käynnistää sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelu. Hallituksen ohjelmassa edellytetään laajan, hallinnonalojen rajat ylittävän sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimista erityisesti huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi.</p> <p>Sisäisen turvallisuuden ohjelma toteuttaa hallituksen linjausta kehittää ja ylläpitää julkisia palveluja lisäämällä poikkihallinnollista lähestymistapaa laajojen ja monimutkaisten kokonaisuuksien tehokkaammaksi hallinnoimiseksi.</p> <p>Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimiseen osallistui yhdeksän ministeriötä ja lukuisa määrä muita asiantuntijoita. Yhteensä valmisteluun osallistuneiden henkilöiden määrä oli noin sata.</p> <p>Ohjelman lähtökohtana on ollut sisäisen turvallisuuden nykytilan arviointi ja tulevien uhkatekijöiden kartoitus. Tämän pohjalta on laadittu strategiset linjaukset ja toimenpiteet, joilla tulevaan kehitykseen vaikutetaan. Toimenpide-esityksiä on yhteensä 79. Pääosa toimenpiteistä toteutetaan olemassa olevilla resursseilla toimintaa tehostaen, yhteistyötä lisäämällä ja resursseja uudelleen kohdentaen. Ehdotetuista toimenpiteistä 24 on sellaisia, joiden toteuttamisen on arvioitu edellyttävän lisärahoitusta.</p> <p>Ohjelmassa on esitetty konkreettisia tavoitteita ja keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi niiltä sisäisen turvallisuuden alueilta, joihin tulee vaikuttaa hyvän sisäisen turvallisuuden tilan ylläpitämiseksi.</p> <p>Sisäisen turvallisuuden tila Suomessa on tällä hetkellä kansainvälisesti vertaillen hyvä. Suurimmat poikkeukset ovat väkivaltarikollisuuden ja onnettomuuksien määrä. Väkivaltarikollisuuden, erityisesti henkirikosten määrä, on Suomessa läntisen Euroopan korkein suhteutettuna väestömäärään. Onnettomuuksia on Suomessa merkittävästi enemmän kuin muissa Pohjoismaissa.</p> <p>Sisäisen turvallisuuden keskeisistä tulevaisuuden uhkatekijöistä tärkein on syrjäytymisen lisääntyminen. Muita haasteita ovat onnettomuuksien ja tietoyhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyminen, ulkomailta johdettu kova rikolliskulttuuri, ihmisten arkiturvallisuuden heikkeneminen, rajaturvallisuuden ja tullivalvonnan ylläpitäminen sekä terrorismin torjunta.</p> <p>...</p>	

Tiivistelmä

...

Sisäisen turvallisuuden ohjelman strategiset linjaukset ovat seuraavat:

- * Ennalta estävän työn tehostaminen rikosten ja häiriöiden ennalta ehkäisemiseksi
- * Väkivaltarikollisuuden vähentäminen
- * Huumausainerikollisuuden vähentäminen
- * Talousrikollisuuden vähentäminen
- * Uusintarikollisuuden vähentäminen
- * Terrorismin torjunta
- * Kiinnijäämisriskin lisääminen, rikosten selvitystason nostaminen ja rikosvastuun toteuttaminen tehokkaasti ja joutuisasti
- * Rikoksen uhrin aseman parantaminen
- * Onnettomuuksien vähentäminen ja ennalta estävän työn tehostaminen
- * Rajaturvallisuuden ja tullivalmiuden ylläpitäminen sekä rajanylitysliikenteen sujuvuuden turvaaminen.
- * Lisäksi ohjelmassa esitetään toimenpiteet yhteistyön kehittämiseksi sekä viranomaisten välillä että muiden toimijoiden kanssa.

Ohjelman toteutumista seurataan ja sen toteutumisesta raportoidaan säännöllisesti.

Sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön välisen rajan määrittely on yhä vaikeampaa ja kumpaankin vaikuttavat osin samat kehitys- ja uhkatekijät.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toteutumisen seuranta määrajain rinnan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon kanssa toteutetaan erikseen tehtävien päätöksien mukaisesti.

Hallituksen vaihtuessa ohjelma päivitetään.

Ohjelman toteutumista seuraa säännöllisesti virkamiestasolla ohjelman ohjausryhmä, jonka kokoonpanoa tarkistetaan ryhmän uusi tehtävä huomioon ottaen.

Avainsanat (asiasanat)

Sisäinen turvallisuus. Rikollisuuden vähentäminen. Onnettomuuksien vähentäminen. Turvallisuuden parantaminen. Yhteistyö. Poikkihallinnollisuus.

Muut tiedot

ISBN 951-734-763-4 (pdf)

Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisusarja,44/2004	ISSN 136-2840	ISBN 951-734-762-6 (nid.)	
Kokonaissivumäärä 133	Kieli Suomi	Hinta 25 € + alv	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö	Kustantaja Sisäasiainministeriö		

Utgivningsdatum

23.09.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Ledningsgrupp, ordförande inrikesminister Kari Rajamäki sekreterare planeringschef Tarja Mankkinen Styrgrupp, ordförande kanslichef Ritva Viljanen sekreterare planeringschef Tarja Mankkinen	Typ av publikationen
	Uppdragsgivare Brev för utställandet, 2.10.2003
	Datum för tillsättandet av organet 2.10.2003
Publikation (även den finska titeln) Trygghet i vardagen. Program för den inre säkerheten. Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma.	
Publikationens delar Förord, sammandrag, program, 5 bidrag	
Referat <p>Det har inom den inre säkerhetens fält saknats en bred, flerårig utvecklingsplan som överskrider sektorgränserna och har den högsta politiska ledningens stöd. I syfte att åtgärda detta och trygga förutsättningarna för ett långsiktigt beslutsfattande och utvecklingsarbete fastslogs i statsminister Vanhanens regeringsprogram 24.6.2003 att beredningen av ett program för den inre säkerheten skulle startas. I regeringsprogrammet fastställdes att ett sektoröverskridande program för den inre säkerheten skulle utarbetas i syfte att öka medborgarnas trygghet och särskilt för att minska narkotika-, vålds- och återfallsbrottsligheten.</p> <p>Programmet för den inre säkerheten fullföljer regeringens linjedragning om utveckling och upprätthållande av den offentliga servicen genom att bygga ut tväradministrativt samarbete som effektiviserar förvaltningen av omfattande och komplexa helheter.</p> <p>Nio ministerier och ett stort antal sakkunniga deltog i beredningen av programmet. Det sammanlagda deltagarantalet var cirka hundra personer.</p> <p>Beredningen har utgått från en bedömning av nuläget för den inre säkerheten och en inventering av framtida riskfaktorer. Utgående från detta har beredningsgruppen fastställt strategiska riktlinjer och åtgärder som påverkar den framtida utvecklingen. Programmet omfattar sammanlagt 79 åtgärdsförslag. Huvudparten av åtgärderna vidtas inom ramen för de befintliga resurserna och genom effektivisering av verksamheten, ökat samarbete och reallokering av resurser. Beredningsgruppen bedömer att tilläggsfinansiering behövs i fråga om 24 av åtgärderna.</p> <p>I programmet föreslås konkreta mål och konkreta medel för uppnående av målen inom de områden av den inre säkerheten där åtgärder förutsätts för att säkerheten skall upprätthållas på en god nivå.</p> <p>Tillståndet för den inre säkerheten i Finland är vid en internationell jämförelse för närvarande gott. De största avvikelserna utgörs av antalet våldsbrott och olycksfall. Antalet våldsbrott, i synnerhet brott mot liv, är i Finland det högsta i Västeuropa i proportion till befolkningen. Det inträffar fler olycksfall i Finland än i de övriga nordiska länderna.</p> <p>Den viktigaste framtida riskfaktorn för den inre säkerheten är en ökad utslagning. Andra utmaningar är ökad olycksfallsfrekvens och informationssamhällets ökade sårbarhet, en från utlandet ledd hård brottskultur, en försvagning av människornas vardagstrygghet, upprätthållandet av gränssäkerhet och tullövervakning samt bekämpning av terrorism.</p> <p>...</p>	

Referat

...

Strategiska riktlinjer och åtgärder i programmet för den inre säkerheten är:

Det förebyggande arbetet effektiviseras i syfte att förebygga brott och störningar

- * Minskande av våldsbrottsligheten
- * Minskande av narkotikabrottsligheten
- * Minskande av ekonomisk brottslighet
- * Minskande av återfallsbrottslighet
- * Bekämpning av terrorism
- * Risken för att åka fast ökas, nivån för uppkarande av brott höjs och brottsansvaret förverkligas effektivt och smidigt
- * Förbättrande av brottsoffrets ställning
- * Minskande av olyckor och effektivisering av det förebyggande arbetet
- * Bevarandet av gräns- och tullsäkerheten samt smidigheten i gränstrafiken
- * I programmet presenteras dessutom åtgärder för att utveckla samarbete både mellan myndigheterna och med andra instanser

Genomförandet av programmet följs upp och rapporteringen sker regelbundet.

Det blir allt svårare att fastställa var gränsen går mellan närmiljö och omvärld, och båda påverkas av delvis samma utveckling och riskfaktorer. Uppföljningen av hur programmet för den inre säkerheten framskrider görs regelbundet i anslutning till den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen på sätt om vilket beslutas särskilt.

Då en ny regering tillträder uppdateras programmet.

Genomförandet av programmet följs på tjänstemannanivå regelbundet upp av programmets styrgrupp, vars sammansättning justeras med beaktande av gruppens nya uppgift.

Nyckelord

Inre säkerhet, minskande av brottslighet, minskande av olyckor, förbättring av säkerhet, samarbete, tväradministrativitet

Övriga uppgifter

ISBN 951-734-763-4 (pdf)

Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikationer, 44/2004		ISSN ISSN 1236-2840	ISBN ISBN 951-734-762-6 (häft.)
Sidoantal 133	Språk Finska	Pris 25 € + moms	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förlag Inrikesministeriet	

SAATE

Sisäisen turvallisuuden alueelta on puuttunut laaja, sektorirajat ylittävä useampi-vuotinen kehittämissuunnitelma, jolla olisi myös ylimmän poliittisen johdon tuki. Tilanteen korjaamiseksi ja pitkäjänteisen päätöksenteon ja kehittämistyön varmistamiseksi pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa 24.6.2003 päätettiin käynnistää sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelu.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on ensimmäinen laatuaan Suomessa. Muissa Euroopan unionin maissa vaikuttamiskeinoja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi erityisesti ennalta estävää, poikkihallinnollista yhteistyötä työtä kehittämällä on pohdittu laajasti. Näyttää kuitenkin siltä, että yhtä laajoja, konkreettisia ja pitkäjänteisiä ohjelmia kuin nyt Suomessa laadittu sisäisen turvallisuuden ohjelma ei ole valmistunut.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma toteuttaa hallituksen linjausta kehittää ja ylläpitää julkisia palveluja lisäämällä poikkihallinnollista yhteistyötä laajojen ja monimutkaisten kokonaisuuksien tehokkaammaksi hallinnoimiseksi.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman laadinnassa on toteutettu laajan osallistumisen periaatetta niin pitkälle kuin se valmisteluun varatussa ajassa on ollut mahdollista.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimiseen osallistui yhdeksän ministeriötä ja lukuisa määrä asiantuntijoita. Yhteensä valmisteluun osallistuneiden henkilöiden määrä oli noin sata.

Ohjelmaa käsiteltiin maaliskuussa 2004 Turvallinen Suomi myös tulevaisuudessa –seminaarissa, johon osallistui yli 100 osallistujaa tärkeimmistä sidosryhmistä, yksityiseltä sektorilta, eri alojen asiantuntemusta edustavista virastoista ja laitoksista sekä kolmannelta sektorilta. Seminaarissa ohjelma esiteltiin ja sen ehdotuksista järjestettiin asiantuntijäänestyksiä, joiden tulokset otettiin huomioon asetettaessa ohjelman toimenpiteitä tärkeysjärjestykseen.

Ohjelman eri versioihin on ollut mahdollisuus tutustua sisäasiainministeriön verkkosivuilla. Verkkosivujen kautta on voitu myös esittää kysymyksiä ohjelman valmistelijoille. Sisäministeri osallistui keväällä avoimeen verkkokeskusteluun sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

Avoimen valmistelun tavoitteena on ollut lisätä tietoa ja keskustelua sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Perinteisesti sisäinen turvallisuus on nähty pitkälle turvallisuusviranomaisten työnä, jossa käsillä olevia uhkia torjutaan, yleistä järjestystä ylläpidetään, jo tapahtuneita rikoksia selvitetään ja niistä rangaistaan. Tällöin sisäisen turvallisuuden toimenpiteet kohdistuvat ensisijaisesti niihin, jotka rikkovat lakeja ja määräyksiä. Sisäisen turvallisuuden ohjelma on kuitenkin myös konkreettinen kuvaus siitä, miten sisäiseen turvallisuuteen liittyvät asiat koskettavat jollain tavalla kaikkia ihmisiä ja ovat keskeinen osa jokapäiväistä hyvinvointia. Siten kysymys siitä, millainen sisäisen turvallisuuden taso Suomessa on nyt ja tulevana vuosina, on kaikkia täällä asuvia koskettava kysymys.

Sisäasiainministeriö käynnisti sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelun syksyllä 2003 ja se valmistui kesällä 2004. Ohjelmaa valmistelevalle hanke asetettiin virallisesti 2.10.2003.

Ohjelman ministeriryhmän puheenjohtajana toimi sisäministeri Kari Rajamäki SM ja varapuheenjohtajana oikeusministeri Johannes Koskinen OM. Johtoryhmän jäsenet olivat peruspalveluministeri Liisa Hyssälä STM ja toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos VM.

Valmistelua ohjasi ohjausryhmä, jonka kokoonpano oli seuraava. Puheenjohtaja kansliapäällikkö Ritva Viljanen SM, varapuheenjohtaja kansliapäällikkö Kirsti Rissanen OM, osastopäällikkö Esa Vesterbacka OM, kansliapäällikkö Juhani Korpela LVM, hallintojohtaja Håkan Mattlin OPM, poliisiylijohtaja Reijo Naulapää SM, pelastusylijohtaja Pentti Partanen SM, vara-amiraali Jaakko Smolander SM, ylijohtaja Pentti Visanen SM, osastopäällikkö Arto V. Klemola STM, johtaja Matti Pukkio TM, alivaltiosihteeri Juhani Turunen VM ja ylijohtaja Kari Kourilehto YM.

Ohjelman sisältöjä työstivät seuraavat valmisteluryhmät:

Tulevan kehityksen arviointi ja mahdollisiin uhkiin varautuminen

Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi poliisijohtaja Jorma Toivanen SM ja jäsenenä turvallisuusjohtaja Rauli Parmes LVM, neuvotteleva virkamies Arne Kinnunen OM, kulttuuriasiainneuvos Kimmo Aaltonen OPM, everstiluutnantti Pasi Tolvanen SM, suunnittelujohtaja Veikko Peltonen SM, hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho SM, lääkintöneuvos Jouko Söder STM, tietohallintopäällikkö Heikki Haukirauma TM, neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää VM, ympäristöneuvos Olli Pahkala YM, tiedustelupäällikkö Sami Rakshit tullihallitus. Valmisteluryhmän sihteereinä toimivat poliisiylitarkastajat Seppo Kolehmainen ja poliisiylitarkastaja Jouni Vätkki SM. Valmisteluryhmän pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttiin kehittämispäällikkö Markku Haiko Suomen kuntaliitosta.

Asiantuntijoina valmisteluryhmä ryhmä kuuli seuraavia henkilöitä: sosiaalineuvos Markku Lähteinen STM, valtiosyyttäjä Matti Nissinen valtakunnansyyttäjävirsto, ylitarkastaja Paavo Selin suojelupoliisi sekä rikosylikomisario Veli-Pekka Loikala keskusrikospoliisi.

Rikosten määrän vähentäminen ja kiinnijäämisriskin lisääminen erityisesti huumausaine-, väkivalta-, talous- ja uusinta-rikollisuudessa

Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi poliisiylitarkastaja Robin Lardot SM. Jäsenet olivat lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen SM, lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen TM, lakimies Anne Kumpula STM, valtiosyyttäjä Leena Metsäpelto OM, ylitarkastaja Immo Parviainen OPM. Ryhmän pysyvästi asiantuntijana toimi pääsihteeri Hannu Takala rikosentorjuntaneuvostosta. Ryhmän sihteereinä toimivat ylikomisario Matti Rinne SM ja erikois-tutkija Kati Rantala PAKK. Asiantuntijoina ryhmä kuuli seuraavia henkilöitä:

kehittämispäällikkö Markku Haiko Suomen kuntaliitto, johtaja Erkki Hämäläinen Aon Finland Oy, rikoksentorjunnan asiantuntija Risto Karhunen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto, naisoikeuden professori Kevät Nousiainen Helsingin yliopisto, tulosaluejohtaja Sirpa Taskinen Stakes, projektipäällikkö Markku Hirvonen Virke-projekti, tiedustelupäällikkö Sami Rakshit tullihallitus sekä valtio-opin dosentti Tapio Kuure Tampereen yliopisto.

Onnettomuuksien vähentäminen ja ennalta estävän työn tehostaminen

Valmisteluryhmän puheenjohtana toimi tekninen johtaja Hannu Olamo SM ja jäsenenä liikenneneuvos Matti Roine LVM, ylitarkastaja Sauli Härkönen MMM, ylitarkastaja Jari Rajanen OPM, ylikomisario Timo Ajaste SM, komentaja Markku Halonen SM, ylitarkastaja Merja Söderholm STM, ympäristöneuvos Olli Pahkala YM, johtaja Tuomo Karppinen Onnettomuustutkintakeskus, viestintäpäällikkö Liisa Joutsu Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, kehittämisjohtaja Markku Haiko Suomen Kuntaliitto sekä yli-insinööri Kirsi Levä Turvatekniikan keskus. Valmisteluryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Vesa-Pekka Tervo, SM. Ryhmä kuuli asiantuntijoina toiminnanjohtaja Matti Järvistä Liikenneturvasta, poliisineuvos Teuvo Veijalaista liikkuvasta poliisista sekä kehityspäällikkö Hannu Jokiluomaa STM.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi kenraalimajuri Matti Sandqvist SM ja jäsenenä kansainvälisten asioiden neuvos Jouko Alaluusua LVM, everstiluutnantti Vesa Huuskonen SM, neuvotteleva virkamies Tiina Sinkkanen SM, neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää VM, yksikön päällikkö, ylikomisario Marko Lavikkala LP ja valvontapäällikkö Lauri Ervola tullihallitus. Ryhmän sihteerinä toimi everstiluutnantti Jari Tolppanen SM.

Rikoksen uhrin aseman ja todistajansuojan parantaminen

Ryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Helinä Lehtinen OM. Puheenjohtajan ohella sihteerinä asiantuntija Tuuli Nurminen OM. Ryhmän jäsenet olivat ylikomisario Mikko Lampikoski SM ja ylitarkastaja Anne Hujala STM. Ryhmä kuuli asiantuntijoina seuraavia henkilöitä: ylitarkastaja Sari Karhinen STM, toiminnanjohtaja Petra Kjällman Rikosuhripäivystys, rikostarkastaja Minna Ketola keskusrikospoliisi, toimittaja Susanna Reinboth Helsingin Sanomat sekä hallitusneuvos Arto Sulonen SM.

Uusintarikollisuuden vähentäminen ja rangaistuksen toimeenpanon varmistaminen

Ryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Jussi Pajuojja OM ja jäsenenä neuvotteleva virkamies Eeva Virkkunen OM ja ylikomisario Arto Hankilanoja SM.

Viranomaisten välisen yhteistyön sekä toiminnan organisoinnin tehostaminen

Valmisteluryhmän puheenjohtaja toimi poliisiylijohtaja Reijo Naulapää SM. Ryhmän jäsenet olivat hallintojohtaja Seija Petrow LVM (1.4.2004 lähtien neuvottelujohtaja, Valtion työmarkkinalaitos), apulaisosastopäällikkö

Jarmo Littunen OM, vanhempi hallitussihteeri Salla Rinne OPM, hallitusneuvos Esko Koskinen SM, everstiluutnantti Markus Heiskanen SM, hallitusneuvos Riitta Koponen SM, hallitusneuvos toimistopäällikkö Jaana Koski STM, ylitarkastaja Jukka Ristaniemi TM, neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää VM, johtaja Juha Niskanen tullihallitus. Ryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi kehittämisspäällikkö Markku Haiko Suomen kuntaliitosta. Valmisteluryhmän sihteerit olivat lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen SM ja rikoskomisario Ara Haikarainen ESLH.

Aineiston valmistelusta ohjelmaksi vastasi ohjelman sihteeristö. Pääsihteerinä toimi ylitarkastaja Tarja Mankkinen SM (1.7.2004 lähtien suunnittelu-
päällikkö) sekä hallitusneuvos Jussi Pajuoja OM ja apulaisosastopäällikkö, kommodori Matti Möttönen SM.

Eduskunnan hallintovaliokunta on antanut sisäisen turvallisuuden ohjelmasta lausunnon 23.6.2004 (HaVL 18/2004 vp).

Sisällys

1	TIIVISTELMÄ	1
1.1	Ohjelman tarkoitus	1
1.2	Sisäisen turvallisuuden tavoitetilä	1
1.3	Sisäisen turvallisuuden nykytilä ja tulevaisuuden keskeiset haasteet	1
1.4	Sisäisen turvallisuuden ohjelman kustannukset	3
1.5	Sisäisen turvallisuuden ohjelman strategiset linjaukset ja niihin liittyvät toimenpiteet	4
1.6	Ohjelman seuranta	11
2	OHJELMAN LÄHTÖKOHDAT	12
3	SISÄISEN TURVALLISUUDEN KÄSITE JA OHJELMAN TAVOITTEET	14
3.1	Sisäisen turvallisuuden käsite	14
3.2	Ohjelman tavoitteet	15
4	KESKEISET TULEVAISUUDEN HAASTEET	17
4.1	Keskeiset sisäisen turvallisuuden tulevaisuuden haasteet	17
4.1.1	Syrjäytymisen lisääntyminen	17
4.1.2	Muut keskeiset tulevaisuuden haasteet	18
5	SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMAN STRATEGISET LINJAUKSET JA TOIMENPITEET	20
5.1	Ennalta estävän työn tehostaminen rikosten ja häiriöiden ennalta estämiseksi	20
5.1.1	Nykytilä ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät	20
5.1.2	Vaikuttavuustavoitteet	22
5.1.3	Keskeiset strategiset linjaukset	22
5.1.4	Toimenpiteet ja vastuutahot	23
5.1.5	Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut	27
5.1.6	Kustannusvaikutukset	27
5.2	Hallitusohjelmassa painopistealueiksi määriteltyjen rikoslajien erityistarkastelu	28
5.2.1	Väkivaltarikollisuuden vähentäminen	28
5.2.2	Huumausainerikollisuuden vähentäminen	33
5.2.3	Talousrikollisuuden vähentäminen	38
5.2.4	Uusintarikollisuuden vähentäminen	44
5.2.5	Terrorismin torjunta	48
5.3	Kiinnijäämisriskin lisääminen, rikosten selvitystason nostaminen ja rikosvastuun toteuttaminen tehokkaasti ja joutuisasti	51
5.3.1	Nykytilä ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät	51
5.3.2	Vaikuttavuustavoitteet	52

5.3.3	Keskeiset strategiset linjaukset	53
5.3.4	Toimenpiteet ja vastuutahot	53
5.3.5	Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut	55
5.3.6	Kustannusvaikutukset	56
5.4	Rikoksen uhrin aseman parantaminen	56
5.4.1	Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät	56
5.4.2	Vaikuttavuustavoitteet	58
5.4.3	Keskeiset strategiset linjaukset	58
5.4.4	Toimenpiteet ja vastuutahot	58
5.4.5	Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut	59
5.4.6	Kustannusvaikutukset	59
5.5	Onnettomuuksien vähentäminen ja ennalta estävän työn tehostaminen	59
5.5.1	Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät	59
5.5.2	Vaikuttavuustavoitteet	65
5.5.3	Keskeiset strategiset linjaukset	65
5.5.4	Toimenpiteet ja vastuutahot	65
5.5.5	Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut	68
5.5.6	Kustannusvaikutukset	69
5.6	Rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden ylläpitäminen sekä rajanylitysluokituksen sujuvuuden turvaaminen	70
5.6.1	Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät	70
5.6.2	Vaikuttavuustavoitteet	73
5.6.3	Keskeiset strategiset linjaukset	73
5.6.4	Toimenpiteet ja vastuutahot	75
5.6.5	Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut	77
5.6.6	Kustannusvaikutukset	79
6	YHTEISTYÖN TEHOSTAMINEN	80
6.1	Sisäisen turvallisuuden viranomaistoimijat	80
6.2	Yksityinen turvallisuusala ja muut tahot	80
6.3	Turvallisuusyhteistyö	81
6.4	Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät	81
6.5	Vaikuttavuustavoitteet	83
6.6	Keskeiset strategiset linjaukset	83
6.7	Toimenpiteet ja vastuutahot	83
6.8	Yhteistyön tulosten ja vaikuttavuuden arviointi	85
7	JOHTOPÄÄTÖKSET, OHJELMAN SEURANTA JA PÄIVITTÄMINEN	86
7.1	Ohjelman seuranta ja raportointi verkossa	86
7.2	Ohjelman yleisseurannassa käytettävät mittarit	87
7.3	Ohjelman toteutumisen seuranta	88
7.4	Ohjelman seuranta ja päivitys hallituksen vaihtuessa	88

LIITTEET

1 Hankkeen asettamispäätös	89
2 Arvio Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta, turvallisuuskäytännöistä ja arvioiduista muutoksista	94
3 Muut sisäisen turvallisuuden haasteet	117
4 Rikolliseksi rekrytoitumisen prosessi eri elämänvaiheissa	119
5 Sisäiseen turvallisuuteen liittyvät muut ohjelmat , periaatepäätökset ja selvitykset sekä muu aineisto (luettelo)	120

1 TIIVISTELMÄ

1.1 Ohjelman tarkoitus

Sisäisen turvallisuuden alueelta on puuttunut laaja, sektorirajat ylittävä useampi-vuotinen kehittämissuunnitelma, jolla olisi myös ylimmän poliittisen johdon tuki. Tilanteen korjaamiseksi ja pitkäjänteisen päätöksenteon sekä kehittämistyön varmistamiseksi pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa päätettiin käynnistää sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelu. Sisäasiainministeriön johdolla valmisteltu laaja, poikkihallinnollinen ohjelma valmistui kesällä 2004.

Ohjelman lähtökohtana on ollut sisäisen turvallisuuden nykytilan arviointi ja tulevien uhkatekijöiden kartoitus. Tämän pohjalta on laadittu strategiset linjaukset ja toimenpiteet, joilla tulevaan kehitykseen vaikutetaan. Toimenpide-esityksiä on yhteensä 79. Pääosa toimenpiteistä toteutetaan olemassa olevilla resursseilla toimintaa tehostaen, yhteistyötä lisäämällä ja resursseja uudelleen kohdentaen. Ehdoteista toimenpiteistä 24 on sellaisia, joiden toteuttamisen on arvioitu edellyttävän lisärahoitusta.

Ohjelmassa on esitetty konkreettisia tavoitteita ja keinoja tavoitteisiin pääsemiseksi niiltä sisäisen turvallisuuden alueilta, joihin tulee vaikuttaa hyvän sisäisen turvallisuuden tilan ylläpitämiseksi.

1.2 Sisäisen turvallisuuden tavoitetila

Ohjelmassa sisäisen turvallisuuden pidemmän aikavälin tavoitetila vuoteen 2015 mennessä on määritelty seuraavasti:

Suomi on Euroopan turvallisin maa. Turvallisuuden takeena on hyvin toimiva julkinen sektori, jonka toiminta painottuu ennalta estävään työhön. Viranomaisyhteistyöllä sekä sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa kumppanuuksia solmimalla varmistetaan laadukkaat ja ihmisten turvallisuusodotuksia vastaavat sisäisen turvallisuuden palvelut.

1.3 Sisäisen turvallisuuden nykytila ja tulevaisuuden keskeiset haasteet

Sisäisen turvallisuuden tila Suomessa on tällä hetkellä kansainvälisesti vertaillen hyvä. Suurimmat poikkeukset ovat väkivaltarikollisuuden ja onnettomuuksien määrä. Väkivaltarikollisuuden, erityisesti henkirikosten määrä, on Suomessa läntisen

Euroopan korkein suhteutettuna väestömäärään. Onnettomuuksia on Suomessa merkittävästi enemmän kuin muissa Pohjoismaissa.

Sisäisen turvallisuuden keskeisistä tulevaisuuden uhkatekijöistä tärkein on syrjäytymisen lisääntyminen. Muita haasteita ovat onnettomuuksien ja tietoyhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyminen, ulkomailta johdettu kova rikolliskulttuuri, ihmisten arkiturvallisuuden heikkeneminen, rajaturvallisuuden ja tullivalvonnan ylläpitäminen sekä terrorismin torjunta.

Keskeiset tulevaisuuden haasteet

Syrjäytymisen lisääntyminen
Yhteiskunnan arkiturvallisuuden ylläpitäminen
Onnettomuuksien lisääntyminen
Ulkomailta johdettu, kova rikolliskulttuuri
Tietoyhteiskunnan haavoittuvuus
Rajavalvonnan ylläpitäminen
Terrorismin torjunta

Syrjäytymisen lisääntyminen

Keskeisiä vaikuttavia tekijöitä ovat köyhyys, yksinäisyys, työttömyys, eriarvoisuus, sairaudet, päihteiden lisääntyvä käyttö.

Yhteiskunnan arkiturvallisuuden ylläpitäminen

Ihmisten arkiturvallisuuden ylläpitämisen kannalta keskeisiä vaikuttavia tekijöitä ovat tavanomaisten rikosten määrä ja rikosten selvitystaso parantaminen sekä alueellisesti tasavertaisten turvallisuuspalvelujen ylläpitäminen.

Onnettomuuksien lisääntyminen

Keskeisiä uhkatekijöitä on koti- ja vapaa-ajan tapaturmien lisääntyminen väestön ikääntymisen ja päihteiden lisääntyvän käytön seurauksena.

Ulkomailta johdettu, kova rikolliskulttuuri

Pitää otteessaan rajat ylittävää rikollisuutta. Keskeiset uhkatekijät ovat viiranomaisiin kohdistuva lahjonta, painostus ja uhkailu.

Tietoyhteiskunnan haavoittuvuus

Yhteiskunta on yhä riippuvaisempi tietoverkoista ja –järjestelmistä. Keskeisiä uhkatekijöitä ovat turvallisuusviranomaisten viesti- ja tietojärjestelmien haavoittuvuus sekä internet.

Rajavalvonnan ylläpitäminen

Keskeisiä vaikuttavia tekijöitä ovat Suomen ulkorajanaapureiden sisäinen turvallisuustaso ja sosiaalinen eriarvoisuus sekä muutokset Venäjän rajavalvonnan tasossa. Keskeinen uhkatekijä on laittoman maahantulon lisääntyminen.

Terrorismin torjunta

Terrorismin pelko voi kasvaa suuremmaksi kuin mikä sen todennäköisyys on ja pahimmillaan siitä voi tulla ihmisten elämää ja toimintaa rajoittava tekijä. On kuitenkin arvioitu, että Suomeen ei kohdistu suoraa terrorismin uhkaa. Terroritekojen mahdollisuutta ei voi kuitenkaan sulkea kokonaan poiskaan.

1.4 Sisäisen turvallisuuden ohjelman kustannukset

Hallitusohjelmassa edellytetään, että sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelun yhteydessä arvioidaan myös sisäisen turvallisuuden tason ylläpitämisen edellyttämät resurssit. Sisäisen turvallisuuden kustannuksia arvioitaessa voidaan arvioida rinnakkain sekä rikollisuudesta ja onnettomuuksista aiheutuvia kustannuksia että turvallisuutta parantavien toimenpiteiden kustannuksia.

Arvioita rikollisuuden ja onnettomuuksien kustannuksista yhteiskunnalle

	Kustannukset yhteensä/vuosi, arvio
Väkivaltarikollisuus	Välittömät kustannukset 150 milj.€ Välilliset 180-330 milj.€
Naisiin kohdistuva väkivalta	Välittömät kustannukset 49,8 milj.€ Välilliset 60,1-111 milj.€
Talousrikollisuus ja harmaa talous	3-5 mrd.€
Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat	2,5 – 4 mrd.€
Liukastumiset	420 milj.€
Tulipalot	Tuhoutunut omaisuus 210 milj.€ Toiminnan keskeytyminen 25 milj. €
Liikenneonnettomuudet	Liikenteessä kuolleet 760 milj. €

Esimerkkinä turvallisuutta parantavien toimenpiteiden kustannustehokkuudesta voidaan mainita liikennevalvonta. Liikennevalvonnan lisäämisellä ja tehostamisella aikaan saatavat taloudelliset säästöt ovat 5-9 –kertaiset siitä aiheutuviin kustannuksiin verrattuna. Kun otetaan huomioon valvonnan tehostumisen myötä kasvavat seuraamustuotot, kiinnijoutumisriskin palauttaminen ennalleen kyetään toteuttamaan valtion nettomenoja lisäämättä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelun lähtökohtana oli, että ohjelmassa esitetyt toimenpiteet toteutetaan pääsääntöisesti olemassa olevilla resursseilla. Valmisteluun osallistuneiden ministeriöiden arvioiden mukaan tämä ei kuitenkaan ole kaikkien toimenpiteiden kohdalla mahdollista. Ohjelmaan sisältyy 79 toimenpidettä, joista 24 toimenpiteen toteuttamisen on arvioitu vaativan lisärahoitusta. Ohjelman rahoitusta tarkastellaan valtiontalouden kehyspäätöksen 2006-2009 yhteydessä.

1.5 Sisäisen turvallisuuden ohjelman strategiset linjaukset ja niihin liittyvät toimenpiteet

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on vahvistettu strategiset linjaukset ja toimenpiteet, joilla turvallisuuden tasoa ylläpidetään ja torjutaan edellä kuvattuja uhkatekijöitä. Toimenpiteet on lueteltu tärkeysjärjestyksessä.

1.5.1 Ennalta estävän työn tehostaminen rikosten ja häiriöiden ennalta estämiseksi

Vaikuttavuustavoite

Syrjäytymisen estämistä koskevat tavoitteet määritellään syrjäytymisen eri osatekijöitä, kuten toimeentulo-ongelmia, työttömyyttä, asuntopolitiikkaa ja terveyttä, koskevissa ohjelmissa ja päätöksenteossa. Näiden **tavoitteita määriteltäessä otetaan nykyistä paremmin huomioon syrjäytymisen ja sen ehkäisemisen mahdolliset vaikutukset rikollisuuteen.**

Toimenpiteet

1. Syrjäytymisvaarassa olevia nuoria tuetaan järjestämällä erityisiä nuoriso- ja sosiaalityön muotoja, jotka vahvistavat nuorten kiinnittymistä yhteiskuntaan.
2. Varhaista puuttumista kehitetään ja tehostetaan.
3. Rikollisuuden ehkäisy otetaan huomioon kaikessa viranomaisten päätöksenteossa ja suunnittelussa (vrt. ympäristötekijöiden arviointi päätöksenteossa).
4. Alkoholihaittoja vähennetään alkoholiohjelmaan liittyvällä viranomaisyhteistyöllä ja toiminnalla.
5. Seudullisia ja paikallisia turvallisuussuunnitelmia kehitetään edelleen.
6. Oppilashuoltoa ja opinto-ohjausta kehitetään.
7. Luodaan sosiaalipäivystys koko maahan.
8. Heikossa asemassa olevien työllistymisedellytyksiä parannetaan edelleen tehostetulla työllisyyspolitiikalla sosiaalisen turvallisuuden lisäämiseksi
9. Maahanmuuttajien kotouttamista yhteiskuntaan tuetaan.

1.5.2 Hallitusohjelmassa painopistealueiksi määriteltujen rikoslajien erityistarkastelu

Väkivaltarikollisuuden vähentäminen

Vaikuttavuustavoite

Henkirikosten määrä on alle 100 rikosta/vuosi vuonna 2007 ja siitä eteenpäin pysyvästi. Poliisin tietoon tulevien pahoinpitelyrikosten määrä laskee vuoden 2003 runsaasta 28 000:sta 25 000:een vuoteen 2007 mennessä. Perheväkivaltatapauksiin liittyvien hälytystehtävien määrä laskee vuoden

2003 yli 15 000:sta 14 000:aan vuonna 2007. Kansainvälisissä uhritutkimuksissa mitattavan väkivallan tavoitetasona on läntisten teollisuusmaiden keskitaso.

Toimenpiteet

1. Vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamuksissa väkivalta- ja seksuaalirikoksista tuomittujen toimintaohjelmia tehostetaan ja selvitetään toimeenpantujen ohjelmien vaikuttavuus.
2. Varmistetaan väkivallan uhria ja tekijää koskevan tiedon keruu ja tietojen vaihto eri viranomaisten kesken.
3. Tuetaan nuorisoväkivallan ehkäisyyn soveltuvia toimintamuotoja.
4. Lähisuhteissaan väkivaltaisesti käyttäytyvät henkilöt saatetaan aina edesvastuuseen teoistaan.
5. Kootaan eri hankkeista ja toimialoilta saatavissa olevaa tietoa työssä kohdatusta väkivallasta ja sen torjumisesta.
6. Selvitetään mahdollisuudet järjestää psyykkisesti sairaille väkivaltarikollisille velvoitteellinen avohoito uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi.
7. Laaditaan väkivallan vähentämiseen tähtäävä rikosentorjuntaohjelma vuoden 2004 loppuun mennessä.
8. Valmistellaan kansallinen toimintaohjelma naisiin kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan sekä prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi.

Huumausainerikollisuuden vähentäminen

Vaikuttavuustavoite

Vuonna 2007 huumausainerikoksia on yhteensä alle 13 000 ja törkeitä huumausainerikoksia alle 7001. Poliisin huumausainerikostorjuntaan kohdistetut resurssit pysyvät vähintään vuoden 2003 tasolla. Huumausaineita koekkeilleiden määrä vähenee ikäryhmissä 15-29 vuotta. Lisäksi ongelmakäyttäjien määrä, huumausaineiden käytöstä johtuvien sairaalahoitojaksojen, kuolemien ja HIV-tartuntojen määrä vähenee.

Toimenpiteet

1. Huumausaineiden tarjontaa vähennetään lisäämällä yhteistyötä lähi-alueilla, erityisesti Baltian maiden ja Venäjän kanssa.
2. Tehokkaalla kansainvälisellä yhteistyöllä estetään ammattimaisesti ja järjestäytyneesti toimivien rikollisten verkostoituminen saattamalla heidät vastuuseen rikoksista koti- tai oleskelumaassaan.
3. Huumausainerikoksiin liittyvän oheisrikollisuuden selvittämistä lisätään, erityisesti paljastetaan ammattimaista anastetun omaisuuden kätkemistä ja paritukseen liittyvää rikollisuutta.
4. Huumausainehoitoa tehostetaan.
5. Huumausaineiden ongelmakäyttäjien hoitoonohjausta tehostetaan.
6. Hoitotoimenpiteiden käyttöä tehostetaan rikosoikeudellisten seuraamusten yhteydessä.

¹ Tavoitteen määrittelyn lähtökohtana on Huumausainepoliittisessa toimenpideohjelmassa vuosille 2004-2007 esitetty kehitysvaihtoehto, jonka mukaan huumausainetilanne paranee.

7. Toteutetaan seuraavat lainsäädäntöuudistuksiin liittyvät toimenpiteet:
- Todistajan ja asianosaisen suojelun tehostaminen rikosprosessissa;
 - Asianmukainen hoito tulee olla huumausaineiden ongelmakäyttäjän rangaistusseuraamuksen todellinen vaihtoehto kaikissa rangaistustyypeissä (sakko, ehdollinen tai ehdoton vankeusrangaistus);
 - Selvitetään mahdollisuudet muuttaa rikoslain 50 luvun törkeän huumausainerikoksen rangaistusasteikon maksimirangaistus 10 vuodesta 12 vuoteen vankeutta;
 - Selvitetään mahdollisuus vihjepalkkion säätämisestä kokonaan verottomaksi tuloksi.

Talousrikollisuuden vähentäminen

Vaikuttavuustavoite

Piiloon jäävästä talousrikollisuudesta saadaan viranomaisten tietoon entistä suurempi osa. Talousrikosten kokonaismäärä vähenee ja poliisin tietoon tulee enintään 1 000 talousrikosta/vuosi vuodesta 2007 lähtien. Talousrikosten käsittelyaikoja lyhennetään siten, että talousrikosten tutkinta-aika on enintään 210 vuorokautta ja keskimääräinen oikeuskäsittelyaika enintään 180 vuorokautta vuonna 2007.

Toimenpiteet

1. Talousrikosten käsittelyaikoja lyhennetään vahvistamalla talousrikostutkinnan resursseja.
2. Parannetaan talousrikostorjuntaa erityisesti pääkaupunkiseudulla tehostamalla talousrikostorjuntaa tekevien yksiköiden välistä yhteistyötä.
3. Viranomaisyhteistyötä ja siihen liittyvää viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavaa tiedonvaihtoa tehostetaan.
4. Selvitetään tarpeet harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE) harjoittaman toiminnan vakinaistamiseksi ja mahdollisuudet laajentaa yhteistyö koskemaan syyttäjälaitosta ja työhallintoa.
5. Käynnistetään laaja kolmikantahanke harmaan talouden estämiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman turvaamiseksi.
6. Ulkomaalaisten työehtojen ja työsuhteiden valvontaa tehostetaan.
7. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden toimintaedellytyksiä heikennetään ja paljastamismahdollisuuksia parannetaan.
8. Talousrikosten paljastamismahdollisuuksia parannetaan sallimalla verottajalle vertailutietotarkastukset rahoituslaitoksissa.
9. Viranomaisille asetetaan velvollisuus ilmoittaa epäilyttäviä liiketoimista rahanpesun torjumiseksi.
10. Liiketoimintakiellon valvontaa tulee harkita laajennettavaksi koskemaan myös muita viranomaisia kuin poliisia heidän oman toimintansa yhteydessä.

Uusintarikollisuuden vähentäminen

Vaikuttavuustavoite

Rikosten uusimistaso laskee 3 % vuoteen 2007 mennessä. Vuonna 2007 ensikertalaisten vankien vankilaan palaamistaso on enintään 32 %. Tois- ja useampikertaisilla palaamistaso on 3 % vuoden 2003 tasoa alhaisempi.

Toimenpiteet

1. Toteutetaan vankeinhoidon lainsäädäntö- ja organisaatiouudistus.
2. Nuorten rikosentekijöiden seuraamusjärjestelmää uudistetaan.
3. Sopimushoitorangaistuksen käyttöönotto erityisesti niiden rikosentekijöiden kohdalla, jotka päihdeongelman vuoksi eivät sovellu yhdyskuntapalveluun.
4. Sakon muuntorangaistuksen arviointi sakkovankien määrän vähentämiseksi.
5. Vapautuvien vankien jälkihuoltoa parannetaan kehittämällä seuraamusjärjestelmästä palaavien palveluohjausta ja pääsyä sosiaali- ja terveyshuollon sekä asumis-, koulutus- ja työllisyyspalvelujen piiriin.

Terrorismin torjunta

Vaikuttavuustavoite

Suomeen ei kohdistu eikä Suomessa tehdä eikä valmistella terroritekoja.

Toimenpiteet

1. Laaditaan toimintasuunnitelma terrorismin torjumiseksi.
2. Perustetaan sisäasiainministeriön johdolla poikkihallinnollinen analyysi- ja ennakointiryhmä.
3. Toimeenpannaan EU:n terrorismin vastaisen julkilausuman 25.3.2004 mukaiset toimenpiteet terrorismin torjumiseksi kansallisella tasolla ja edistetään julkilausumassa asetettujen tavoitteiden toteutumista kansainvälisessä yhteistyössä.
4. Tehokkaalla rahanpesun torjunnalla myötävaikutetaan sellaisten rahavirtojen selvittämiseen, jotka liittyvät terrorismin tukemiseen.
5. Varmistetaan koulutuksella, että viranomaisilla on terrorismin torjunnan edellyttämä ammattitaito ja osaaminen erityisesti analyysien tekemisessä.
6. Hankitaan terrorismin torjunnan edellyttämää kalustoa ja välineistöä uskottavan torjuntatason ylläpitämiseksi.

1.5.3 Kiinnijäämisriskin lisääminen, rikosten selvitystason nostaminen ja rikosvastuun toteuttaminen tehokkaasti ja joutuisasti

Vaikuttavuustavoite

Luottamus poliisiin säilyy vuoden 2003 tasolla. Omaisuusrikosten selvitystasetta parannetaan vuosittain yhdellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2007 asti. Poliisin tietoon tulleiden omaisuusrikosten määrä vähenee prosenttiyksiköllä vuosittain vuoteen 2007 asti. Luodaan kokonaisprosessia kuvaavat tavoitteet ja mittarit, jotka ulottuvat yli viranomaisrajojen.

Toimenpiteet

1. Kiinnijäämisriskiä lisätään poistamalla raja-aitoja viranomaisten sisällä ja välillä.
2. Kiinnijäämisriskiä lisätään tehostamalla torjuntatyössä tekijäkeskeisyyttä.
3. Rikoshyödyn poisottamista tehostetaan rikoksentekomahdollisuuksien ja rikoksesta saatujen hyötyjen vähentämiseksi.
4. Rikosprosessia nopeutetaan.
5. Selvitetään mahdollisuudet tehostaa rikoksen tekijöiden rekisteröintiä.
6. Kansainvälistä viranomaisyhteistyötä kehitetään.
7. Syyttäjätointa tehostetaan.
8. Poliisin kuljetustehtävät selvitetään kokonaisuudessaan erityisesti vanginkuljetuksen tehostamiseksi.
9. Todistajansuojelua tehostetaan etenkin vakavan rikollisuuden torjuntaedellytysten turvaamiseksi.

1.5.4 Rikoksen uhrin aseman parantaminen

Vaikuttavuustavoite

Rikoksen uhriksi joutunut saa riittävät ja kattavat tukipalvelut molemmilla kansalliskielillä asuinpaikasta ja vastuuviranomaisesta riippumatta. Viranomaiset ohjaavat uhrin tukipalveluun. Rikoksen vuoksi kriisissä olevalta uhrilta ei edellytä aktiivisuutta ja hyvää toimintakykyä vahingonkorvausten hakemisessa ja muissa asioidensa järjestämisessä. Rikosvahinkojen korvaaminen valtion varoista tehostuu. Uhrin asemaa erityisen vaikeissa tilanteissa parannetaan.

Toimenpiteet

1. Rikosuhripäivystyksen toiminta vakiinnutetaan ja valtakunnallistetaan. Valtion rahoitusosuutta lisätään nykyisestä.
2. Varmistetaan alueellisesti kattava turvakotiverkosto, jolla on riittävät toimintaedellytykset. Selvitetään tarpeet perustaa salaisia turvakoteja.
3. Väkivallan uhria ja tekijää koskevaa tietoa kerätään ja analysoidaan kattavasti.

4. Uudistetaan rikosvahinkolaki.

1.5.5 Onnettomuuksien vähentäminen ja ennalta estävän työn tehostaminen

Vaikuttavuustavoite

Suomi nousee kaikilla onnettomuussektoreilla vuoteen 2012 mennessä viiden parhaimman maan joukkoon eurooppalaisessa turvallisuusvertailussa. Liikenneturvallisuus paranee niin, että liikenneonnettomuuksissa kuolee vuosittain enintään 250 henkilöä vuonna 2010 ja siitä eteenpäin.

Toimenpiteet

1. Selvitetään toimivin malli onnettomuuksia ennalta estävän työn tehostamiseksi niin, että onnettomuuksien ehkäisytyön koordinaatio, yhteensovittaminen ja resurssien hankinta tehostuu.
2. Laajennetaan seudulliset ja paikalliset turvallisuussuunnitelmat kattamaan onnettomuuksien torjunta. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjuntatyötä vahvistetaan.
3. Vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Kansanterveyslaitoksen koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn vastuuyksikön toimintaa. Ministeriöt liittävät onnettomuuksien ehkäisyn lääninhallitusten tulostavoitteisiin. Lääninhallitusten osastot organisoivat laaja-alaisen onnettomuuksien seurannan ja ennaltaehkäisytyön. Lisäksi selvitetään, miten koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjuntatyön pysyvä vahvistaminen on tarkoituksenmukaista rahoittaa.
4. Vähennetään liukastumisten määrää.
5. Kehitetään tapaturmien tilastointijärjestelmää.
6. Parannetaan erityisryhmien asumisen turvallisuutta.
7. Kehitetään onnettomuusriskien hallinnan välineistöä ja laajennetaan onnettomuusriskienhallinnan täydennyskoulutusjärjestelmää.
8. Lisätään liikennevalvontaa sekä raskaan liikenteen ajo- ja lepoaikojen, kuormituksen turvallisuuden ja nopeuksien valvontaa.
9. Hankitaan poliisille teknillisiä apuvälineitä liikenneonnettomuuksien esituttokinnan tietoaineiston tarkentamiseksi.
10. Selvitetään tarpeet ottaa käyttöön veneilijän turvallisuuskortti yksityisen veneliikenteen turvallisuustason parantamiseksi.
11. Kehitetään hätäkeskustoiminnan palveluja.

1.5.6 Rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden ylläpitäminen sekä rajanylitysliikenteen sujuvuuden turvaaminen

Vaikuttavuustavoite

Rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden taso pidetään hallituskaudella vuoden 2003 tasolla. Toimenpiteillä varmistetaan, että laittoman maahantulon järjestämisrikkosten määrä pysyy vuoden 2003 tasolla. Rajaliikenne sujuu ilman kohtuutonta jonotusta. Hallituskaudella Euroopan unionin ja Schengenin ulkorajaliikenteessä henkilön rajatarkastuksessa keskimääräinen odotusaika satamissa on 30 minuuttia sekä maarajalla ja lentoasemilla 10 minuuttia. Pidemmällä aikavälillä matkustajan keskimääräinen odotusaika satamissa on 20 minuuttia sekä maarajalla ja lentoasemilla 5 minuuttia.

Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika laskee. Nykytasosta (11 kk) lasketaan käsittelyaika jo vuonna 2004 tasolle 7 kk. Nopeutetussa menettelyssä tavoitetasot ovat 4 kk (ilmeisen perusteettomat hakemukset) ja 2 kk (turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta saapuneiden hakemukset) vuonna 2004.

Toimenpiteet

1. Perustetaan poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteisiä rikostiedusteluja analyysikeskuksia.
2. Edistetään suomalaisen poliisi-, tulli ja rajaviranomaisten sekä syyttäjien yhteistyömallin käyttöönottoa Baltian maissa, Venäjällä ja Pohjoismaissa.
3. Kehitetään raja- ja tullitarkastuksissa käytettävää valvontatekniikkaa. Oteetaan käyttöön biometriseen tunnistamiseen perustuvaa uutta tekniikkaa.
4. Lisätään rajanylitysliikenteen sujuvuutta itärajalla parantamalla rajanylityspaikkojen välityskykyä.
5. Kohdennetaan lisähenkilöstöä itärajalle ja Kaakkois-Suomeen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.
6. Kehitetään menetelmiä laittomien tavaroiden ja laittomien maahantulijoiden paljastamiseksi myös sisärajalla ja sisämaassa.
7. Rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa tehostetaan tiivistämällä poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten sekä syyttäjälaitoksen välistä yhteistyötä.
8. Lisätään rajavartiolaitoksen ja tullin erityisosaamisen ja –kaluston käyttöä ja käyttövalmiutta terrorismin torjuntaan ja muihin erityistilanteisiin liittyvissä, poliisin johtovastuulla olevissa operaatioissa.
9. Nopeutetaan turvapaikkahakemusten käsittelyä edelleen ja ehkäistään menettelyn väärinkäyttöä.
10. Kehitetään tartuntatautien torjuntatyön järjestelmää yhteistyössä Euroopan unionin ja Maailman terveysjärjestön kanssa.

1.6 Ohjelman seuranta

Ohjelman toteutumista seurataan ja sen toteutumisesta raportoidaan säännöllisesti.

Sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön välisen rajan määrittely on yhä vaikeampaa ja kumpaankin vaikuttavat osin samat kehitys- ja uhkatekijät. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toteutumisen seuranta määrääjoin rinnan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon kanssa toteutetaan erikseen tehtävien päätöksien mukaisesti.

Hallituksen vaihtuessa ohjelma päivitetään.

Ohjelman toteutumista seuraa säännöllisesti virkamiestasolla ohjelman ohjausryhmä, jonka kokoonpanoa tarkistetaan ryhmän uusi tehtävä huomioon ottaen.

2 OHJELMAN LÄHTÖKOHDAT

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa 24.6.2003 päätettiin, että kansalaisten turvallisuuden lisäämiseksi sekä erityisesti huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi laaditaan kattava, sektorirajat ylittävä sisäistä turvallisuutta käsittelevä ohjelma. Ohjelmassa linjataan sisäisen turvallisuuden tason tavoitteet, toimenpiteet ja tarvittavat resurssit.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellään 23.9.2004 vahvistama sisäisen turvallisuuden ohjelma määrittelee sisäisen turvallisuuden tason tavoitteet, strategiset linjaukset ja keskeiset toimenpiteet. Ohjelmassa määritetty tavoitetaso on lähtökohtana asetettaessa sisäisen turvallisuuden eri osa-alueiden tavoitteita. Tavoitteiden saavuttamisen edellyttämiä toimenpiteitä tehdään sekä hallinnonalakohtaisesti, viranomaisten välisenä yhteistyönä ja kumppanuuteen perustuvana yhteistyönä tärkeimpien sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa.

Ohjelman strategiset linjaukset perustuvat Suomen sisäisen turvallisuuden tilaan liittyviin tutkimuksiin, selvityksiin ja raportteihin sekä pitkäaikaiseen tilastolliseen tarkasteluun. Lisäksi on seurattu kansainvälistä turvallisuuskehitystä erityisesti Euroopan unionin alueella sekä ennakoitu heikkojakin signaaleja, jotka mahdollisesti johtavat sisäisen turvallisuuden muutoksiin. Ohjelman valmistelun taustaineistona laadittu yksityiskohtainen arvio Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta, turvallisuusuhkista ja arvioiduista muutoksista on ohjelman liitteenä (liite 2).

Ohjelman strategiset linjaukset ja niihin liittyvät toimenpiteet ovat laajasti poikkihallinnollisia. Ohjelmalla ei muuteta valtion ja kuntien välistä työnjakoa eikä rahoitussuhteita.

Ohjelman valmistelun yhteydessä arvioitiin tehtäväksiannon mukaisesti sisäisen turvallisuuden tason ylläpitämisen vaatimia resursseja. Resurssitarvetta koskevia arvioita ei ole liitetty osaksi ohjelmaa, vaan ohjelman rahoitusta tarkastellaan valtiotalouden kehyspäätöksen 2006-2009 yhteydessä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on osa kokonaisuutta, johon kuuluu useita valtioneuvoston vahvistamia ohjelmia. Syksyllä 2004 eduskunnalle annettavassa hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa määritellään strategiset linjaukset ulkoisen turvallisuuden alueella. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus liittyvät kiinteästi toisiinsa. Tästä syystä sisäisen turvallisuuden ohjelman arvio toimintaympäristön muutoksista on liitetty myös osaksi turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma keskittyy hallitusohjelman mukaisesti kansalaisten turvallisuuden lisäämiseen ottaen erityisesti huomioon hallitusohjelmassa erikseen mainitut rikoslajit. Sisäisen turvallisuuden ohjelma käsittelee ns. normaaliolojen sisäistä turvallisuutta. Toimintaa poikkeusoloissa linjataan kehittämisohjelmassa, joka on laadittu valtioneuvoston 27.11.2003 tekemän, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista koskevan periaatepäätöksen mukaisesti. Kehittämisohjelmassa määritellään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä asetetaan niiden tur-

vaamiselle tavoitetila ja kehittämislinjaukset. Poikkeusoloissa tavoitteena on ylläpitää oikeusjärjestelmän toimintakykyä sekä estää ennalta ja hallita uhkia, jotka kohdistuvat väestön turvallisuuteen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriöttömään hoitamiseen.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmalla on kiinteä yhteys myös useisiin muihin periaatepäätöksiin ja ohjelmiin (liite 5). Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan on liitetty keskeisistä periaatepäätöksistä ja ohjelmista tärkeimmät sisäistä turvallisuutta koskevat tavoitteet. Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet tulevat olemaan jatkossa osa hallinnonalojen ja eri toimijoiden normaalia toimintaa. Tämän varmistamiseksi sisäisen turvallisuuden ohjelman toteutumista seurataan säännöllisesti.

3 SISÄISEN TURVALLISUUDEN KÄSITE JA OHJELMAN TAVOITTEET

3.1 Sisäisen turvallisuuden käsite

Sisäisen turvallisuuden tilanne Suomessa on hyvä. Siihen kuitenkin vaikuttavat monet kansainväliset ja kotimaiset yhteiskunnalliset ilmiöt ja kehityssuuntaukset. Myös poliittiset päätökset, erityisesti lainsäädännön alalla, sekä viranomaisten toiminnan tehokkuus ovat sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisiä tekijöitä.

Sisäisen turvallisuuteen vaikuttavat ilmiöt ovat syy-yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi syrjäytymisen lieveilmiöt altistavat massarikollisuuden lisäksi ainakin onnettomuuksille, itsemurhille ja rikolliselle uralle ajautumiselle. Päihteiden ongelmakäyttäjät ovat suurin omaisuusrikosten tekijäryhmä. Huumausaineiden käyttöön saattaa liittyä mm. prostituutiota, vakavia sairauksia ja ennenaikaisia kuolemia. Kansainvälistyminen ja ulkomaalaisten määrän lisääntyminen voivat ääritapauksissa myötävaikuttaa rasismiin ja ääri liikkeen kehitykseen. Laiton maassaolo eristää henkilön laillisesta yhteiskunnasta ja johtaa helposti laittomiin selviytymiskeinoihin. Tiedotusvälineiden kautta rikokset, onnettomuudet ja muut todelliset tai kuvitellut uhkat tulevat tehokkaasti kaikkien tietoon. Tämän vuoksi etenkin ikääntyvät ihmiset kokevat lisääntyvässä määrin turvattomuutta. Yhteiskunnan hyvä sisäinen turvallisuus edellyttääkin myös hyvää sosiaalista turvallisuutta, sillä sosiaalisessa turvallisuudessa ilmenevät ongelmat ja puutteet heijastuvat välittömästi sisäisen turvallisuuden tilaan.

Tässä ohjelmassa sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta.

Siviilikriisinhallintaan liittyviä kysymyksiä ei käsitellä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Siviilikriisinhallinnalla tarkoitetaan Euroopan unionissa yleensä uhkaavan tai toteutuneen konfliktin, suuronnettomuuden tai luonnonkatastrofin aiheuttaman humanitaarisen kriisin kohteeksi joutuneen valtion, alueen tai yhteiskunnan ulkopuolelta tapahtuvaa puuttumista kriisitilanteeseen. Siviilikriisinhallinta on Euroopan unionissa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, laajemmin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siten on luontevaa, että siviilikriisinhallintaan liittyvät kysymykset ovat osa turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa.

Rikollisuuden, häiriöiden ja onnettomuuksien määrä vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin ja yhteiskunnan vakauteen. Elämän laatuun liittyvien tekijöiden lisäksi näillä ilmiöillä on huomattavat taloudelliset vaikutukset. Seuraavassa on esitetty arvioita rikollisuuden ja onnettomuuksien kustannuksista yhteiskunnalle.

Arvioita rikollisuuden ja onnettomuuksien kustannuksista yhteiskunnalle

Kustannukset yhteensä/vuosi, arvio	
Väkivaltarikollisuus	Välittömät kustannukset 150 milj.€ Välilliset 180-330 milj.€
Naisiin kohdistuva väkivalta	Välittömät kustannukset 49,8 milj.€ Välilliset 60,1-111 milj.€
Talousrikollisuus ja harmaa talous	3-5 mrd.€
Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat	2,5 – 4 mrd.€
Liukastumiset	420 milj.€
Tulipalot	Tuhoutunut omaisuus 210 milj.€ Toiminnan keskeytyminen 25 milj. €
Liikenneonnettomuudet	Liikenteessä kuolleet 760 milj. €

Sisäisen turvallisuuden ohjelma tarkastelee turvallisuutta ensisijaisesti yksilön näkökulmasta ja ohjelman tavoitteena on lisätä arjen turvallisuutta. Erityisesti massarikollisuus² on merkittävä uhka arkipäivän turvallisuudelle. Valittu näkökulma ei kuitenkaan sulje pois järjestäytyntä rikollisuutta, koska se ruokkii omalta osaltaan massarikollisuutta. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on yksilönäkökulman rinnalla tarkasteltu myös yhteisöjen, yritysten ja yhteiskunnan tarpeita. Turvallisen yhteiskunnan on oltava turvallinen myös yhteisöjen ja yritysten kannalta, joissa ihmiset yksilöinä toimivat.

3.2 Ohjelman tavoitteet

Suomea voi pitää yhtenä Euroopan turvallisimmista maista. Merkittävin poikkeus yleisestä linjasta on väkivaltarikollisuuden määrä. Verrattaessa Euroopan unionin jäsenmaita ennen 1.5.2004 tapahtunutta laajentumista Suomessa on tilastojen mukaan eniten henkirikoksia suhteessa väkilukuun. Toinen merkittävä poikkeama on koti- ja vapaa-ajan tapaturmien määrä, joka on Suomessa huomattavasti korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa ja Länsi-Euroopan korkeimpia.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman lähtökohtana on parantaa sisäisen turvallisuuden tasoa ottaen vertailukohdaksi vuoden 2003 taso. Ohjelmassa sisäistä turvallisuutta tarkastellaan laajana, hallinnonalojen rajat ylittävänä kokonaisuutena. Näin kyetään paremmin analysoimaan sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavia syy- ja seuraussuhteita ja kohdentamaan julkisen sektorin toimenpiteitä ja resursseja tärkeimmiksi arvioituihin toimenpiteisiin.

² Massarikollisuudella tarkoitetaan rikoksia, joita tehdään huomattavan paljon ja jotka kohdistuvat suoraan yksittäisiin ihmisiin.

Tavoitteena on saavuttaa seuraava sisäisen turvallisuuden tavoitetaila vuoteen 2015 mennessä:

Suomi on Euroopan turvallisin maa. Turvallisuuden takeena on hyvin toimiva julkinen sektori, jonka toiminta painottuu ennalta estävään työhön. Viranomaisyhteistyöllä sekä sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa kumppanuuksia solmimalla varmistetaan laadukkaat ja ihmisten turvallisuuso-dotuksia vastaavat sisäisen turvallisuuden palvelut.

Sisäinen turvallisuus on sekä käsitteenä että toimintoina laaja ja poikkihallinnollinen, eikä sitä voida ylläpitää eikä parantaa pelkästään viranomaisten toimenpitein. Ihmiset yksilöinä vaikuttavat merkittävästi omalla toiminnallaan ja omilla valinnoillaan omaan henkilökohtaiseen turvallisuuteensa. Vastuullinen käytös ja turvallisuusnäkökulmien huomioon ottaminen omassa elämässä korostuvat erityisesti onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä. Ohjelmassa tavoiteltava nykyistä parempi sisäinen turvallisuustilanne syntyy vain yhteiskunnan ja yksilön yhdensuuntaisen toiminnan tuloksena. Olennaista on, että yhteiskunnassa vallitsee hyvä turvallisuuskulttuuri. Tämä edellyttää, että viranomaisten lisäksi myös elinkeinoelämä, eri yhteisöt ja yksityiset ihmiset haluavat ja osaavat ottaa turvallisuusasiat huomioon omassa ympäristössään ja toiminnassaan.

Ohjelman keskeisenä tavoitteena on erityisesti viranomaisten yhteistyön parantaminen sisäisen turvallisuuden tuloksellisuuden lisäämiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi.

Ohjelman **erityisinä tavoitteina on hallituskauden loppuun mennessä**

1. Rikoksien, häiriöiden ja onnettomuuksien vähentäminen ennalta estävää työtä tehostamalla.
2. Rikosten määrän vähentäminen, kiinnijäämisriskin lisääminen ja uusintarikollisuuden vähentäminen erityisesti huumausaine- väkivalta- ja talousrikollisuudessa sekä massarikoksissa.
3. Rikosvastuun toteuttaminen tehokkaasti ja joutuisasti.
4. Rikoksen uhrin aseman parantaminen.
5. Rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden ylläpitäminen sekä rajaliikenteen sujuvuuden turvaaminen.
6. Turvallisuuskulttuuriin parantaminen ja turvallisuusasioiden parempi huomioon ottaminen kaikessa päätöksenteossa.

4 KESKEISET TULEVAISUUDEN HAASTEET

Sisäisen turvallisuuden tilanne Suomessa on hyvä ja tulee säilymäänkin kansainvälisesti vertaillen hyvänä. Turvallisuuden taso tullee kuitenkin integraatiokehityksen myötä lähenemään Euroopan unionin alueella vallitsevaa keskitasoa. Joillakin sisäisen turvallisuuden osa-alueilla, kuten sosiaalinen turvallisuus, katuturvallisuus ja rajaturvallisuus, Suomi kuitenkin pysynee turvallisimpien maiden joukossa.

Hyvästä tilanteesta huolimatta sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu lukuisia uhkia, jotka voivat toteutua eri tasoissa riippuen siitä, kuinka paljon niiden ennalta estämiseen ja torjumiseen panostetaan. Sisäistä turvallisuutta edistetään tehokkaimmin pitämällä yllä oikeusjärjestelmän toimintakykyä ja perusturvajärjestelmiä sekä estämällä ennakoita ja hallitsemalla uhkia, jotka kohdistuvat väestön turvallisuuteen sekä yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Tuleviin uhkiin varautumisen lisäksi on välttämätöntä vaikuttaa jo olemassa oleviin tekijöihin, jotka vaikuttavat epäsuorasti sisäiseen turvallisuuteen.

Sisäisen turvallisuuden parantamiseksi tulee vähentää henkirikosten ja yleensä väkivaltarikollisuuden sekä onnettomuuksien, erityisesti koti- ja vapaa-ajan tapaturmien määrää. Tulevaan kehitykseen tulee varautua torjumalla ennalta uhkia ja haasteita, jotka voivat vaikuttaa sisäiseen turvallisuuteen.

Seuraavassa on kuvattu tiiviisti kuusi keskeistä tulevaisuuden haastetta. Arvioita sisäisen turvallisuuden nykytilasta ja tulevaisuuden kehityssuunnista on kuvattu laajemmin ja yksityiskohtaisemmin liitteessä 2. Vakavimpien haasteiden lisäksi on havaittavissa myös muita sisäisen turvallisuuden haasteita, joiden kehittymistä tulee seurata. Nämä on kuvattu liitteessä 3.

4.1 Keskeiset sisäisen turvallisuuden tulevaisuuden haasteet

4.1.1 Syrjäytymisen lisääntyminen

Työttömyyden, köyhyyden, eriarvoisuuden, ulkomaalaisten puutteellisen kotoutumisen, sairauksien ja päihteiden käytön aiheuttaman syrjäytymisen seurauksena yhteiskunnan ulkopuolelle ajautuvien määrä voi lisääntyä. Tämä aiheuttaa vakavia henkilökohtaisia, yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia ongelmia, kuten alttiutta sairauksille, tapaturmille ja ennenaikaiselle kuolemalle. Perheväkivalta ja nuorten häiriökäyttäytyminen ovat myös osin tämän kehityksen seurausta. Rikolliseen elämäntapaan päädytään edelleenkin valtaosin osana syrjäytymiskehitystä. Pääosa noin 11 000 rikoksenuusijasta rekrytoituukin rikolliseksi tätä kautta.

Syrjäytymiseen johtaa kehitys, joka alkaa usein jo varhaislapsuudessa. Turvaton varhaislapsuus johtaa helposti oireiluun päiväkodissa ja koulussa. Nuoruusvaihees-

sa alkoholin ja huumausaineiden käyttö vahvistaa syrjäytymiskehitystä. Nuorudessa tehdään tulevaisuuden kannalta merkittäviä valintoja, kuten koulutusta ja ammatinvalintaa koskevia päätöksiä. Huonot valinnat voivat johtaa työelämästä syrjäytymiseen jo ennen varsinaiseen työelämään siirtymistä. Jos näin käy, kasvaa todennäköisyys vakavaan syrjäytymiseen. Tällöin rekrytoituminen rikolliselle uralle on mahdollisuus tilanteessa, jossa yksilöllä on vain vähän vaihtoehtoja. Pikkurikollisuuden, alakulttuurien, päihteiden ongelmakäytön kautta voidaan joutua rikolliselle uralle, jota on hyvin vaikea enää katkaista. Siten syrjäytymisen estäminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on merkittävä tekijä, jos halutaan vaikuttaa rikosten ja häiriöiden määrään.

4.1.2 Muut keskeiset tulevaisuuden haasteet

Tietoyhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyminen

Laajalti tietoverkkojen ja -järjestelmien varassa oleva tietoyhteiskunta on haavoittuva erilaisille häiriöille ja rikoksille. Uhat kasvavat sitä mukaa, mitä enemmän yhteiskunnan toiminnot tukeutuvat järjestelmiin. Uhat kohdistuvat myös turvallisuusviranomaisten viestintä- ja tietojärjestelmiin. Internet tarjoaa suuret mahdollisuudet muun ohella rikoksiin liittyvien viestien ja ohjeiden sekä muunlaisen turvatomuutta aiheuttavan tiedon välittämiseen. Keskeinen uhka on yritysten, julkisen sektorin ja yksityisten ihmisten tietojärjestelmien puutteellisesta suojauksesta johdettavat toimintahäiriöt. Käyttäjien turvaamiseksi verkossa tarvitaan myös kiistämätön sähköinen henkilöllisyys.

Ulkomailta johdetun, kovan rikolliskulttuurin vaikutuksen lisääntyminen

Ulkomailta, pääosin Venäjältä ja Virossa, johdettu kovan toimintamallin rikolliskulttuuri voi saada jalansijaa Suomessa halliten laaja-alaisesti erityisesti vakavaa rajat ylittävää rikollisuutta (huumausaineet, paritus, talousrikokset, ihmissalakuljetus- ja kauppa). Päättäjiin, viranomaisiin ja rikosjutun asianosaisiin, todistajiin tai heidän läheisiinsä kohdistuva lahjonta, painostus ja uhkailu sekä soluttautuminen yhteiskunnan rakenteisiin voi lisääntyä. Järjestäytyneet ja kansainvälinen rikollisuus pitää yllä myös ihmisten arkipäivässä näkyvää päihteiden käyttöä, massarikollisuutta, prostituutiota ja varastetun tavarain markkinoita.

Rajaturvallisuuden ja tullivalvonnan ylläpitäminen

Euroopan unionin useiden ulkorajanaapureiden sisäinen turvallisuustaso paranee hitaasti ja sosiaalinen eriarvoisuus on siellä merkittävä ongelma. Venäjän uudistuksessa rajavalvontajärjestelmänsä tulee Suomen ja Venäjän välinen raja aiempaa helpommin läpäistäväksi, mikä voi johtaa laittoman maahantulon lisääntymiseen. Puutteet rajavalvonnassa ja tullivalvonnassa vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden ulkorajoilla voivat helpottaa ulko- ja sisärajojen ylittävän muun rikollisuuden toimintamahdollisuuksia Suomessa. Euroopan unionin maiden kiristyneet ulkomaalaispolitiikka saattaa aiheuttaa sen, että nykyistä selvästi merkittävämpi määrä unionin alueella luvattomasti oleskelevia henkilöitä siirtyy maasta toiseen.

Onnettomuuksien määrän lisääntyminen

Onnettomuudet ovat myös tulevaisuudessa merkittävä uhka ihmisten turvallisuudelle. Onnettomuuksissa kuolee vuodessa noin 2 700 ihmistä, joista noin 2 100 koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa. Väestön ikääntyminen, lisääntyvä vapaa-aika ja kasvava alkoholin kulutus lisäävät koti- ja vapaa-ajan onnettomuusriskiä. Ihmisten henkien menetyksiä ja omaisuusvahinkoja aiheuttavien suurten onnettomuuksien riski kasvaa, kun yhteiskunnan toiminnot keskittyvät yhä suurempiin yksiköihin, kuten kauppakeskukset, kuljetusvälineet ja urheilu- sekä muut kokoontumistilat.

Ihmisten arkiturvallisuuden heikkeneminen

Arkielämän turvallisuus, katurauha sekä häiriöttä ja hallitusti toimiva yhteiskunta ovat perusoikeuksia ja tärkeä osa elämän laatua. Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset, yhteiskunnan teknisen perusrakenteen haavoittuvuus ja uudet turvallisuuden uhkat pakottavat turvallisuusviranomaiset painottamaan tehtäviään uudella tavalla. Tämän seurauksena yleisten paikkojen ja liikenteen valvonnan määrä vähenee sekä massarikosten selvitysaste voi laskea. Erityisenä vaarana on, että sisäisen muuttoliikkeen seurauksena ei harvaan asutuilla seuduilla kyetä ylläpitämään alueellisesti tasavertaisia ja riittäviä julkisia palveluita. Uhkana on myös palvelujen heikkeneminen ja loppuminen, jolloin maksullisiksi saattavat tulla sellaisetkin yleiseen järjestyksen ja turvallisuuden palvelut, jotka on aiemmin kustannettu verovaroilla.

Terrorismi

Kansainvälisen terrorismin kohteena on yhä selvemmin siviiliväestö ja terroritekojen tekijöiden tavoitteena on synnyttää laajaa pelkoa ottamalla kohteeksi tavalliset ihmiset arkipäivän toimissaan. Terrorismin pelko voi kasvaa suuremmaksi kuin mikä sen todennäköisyys on ja pahimmillaan siitä voi tulla ihmisten elämää ja toimintaa rajoittava tekijä. Bioterrorismi on uhkatekijä, joka voi saada nopeasti viranomaisten resursseja sitovia muotoja, kuten ns. jauhokirjeisiin liittyvät tapahtumat myös Suomessa osoittivat. On kuitenkin arvioitu, että Suomeen ei kohdistu suoraa terrorismin uhkaa. Terroritekojen mahdollisuutta ei voi kuitenkaan sulkea kokonaan pois.

5 SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMAN STRATEGISET LINJAUKSET JA TOIMENPITEET

Vuoteen 2015 tähtäävän pitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi on sisäisen turvallisuuden ohjelmassa määritelty strategiset linjaukset ohjelman toteutumisen kannalta keskeisille alueille.

Strategiset linjaukset on määritelty seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

- ennalta estävän työn tehostaminen rikosten ja häiriöiden ennalta estämiseksi
- rikosten määrän vähentäminen, kiinnijäämisriskin lisääminen ja rikosten selvitystason parantaminen
- rikosvastuun toteuttaminen nopeammin ja tehokkaammin
- rikoksen uhrin aseman parantaminen
- onnettomuuksien vähentäminen
- rajaturvallisuuden ja tullivalmiuden ylläpitäminen sekä rajanylitysliikenteen sujuvuuden turvaaminen.

Kullekin strategisille linjaukselle on asetettu vaikuttavuustavoitteet, esitetty toimenpiteet sekä määritelty arvioinnissa käytettävät tunnusluvut ja mittarit. Toimenpidesuositukset on esitetty tärkeysjärjestyksessä, joka perustuu pääosin Turvallinen Suomi myös tulevaisuudessa –seminaarissa 26.3.2004 toteutettuihin asian tuntijäänestyksiin.

Kunkin toimenpiteen lopussa on lueteltu sen toteuttamiseen osallistuvat tahot, joista päävastuun kantava taho on alleviivattu.

5.1 Ennalta estävän työn tehostaminen rikosten ja häiriöiden ennalta estämiseksi

5.1.1 Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Sisäinen turvallisuus edellyttää sosiaalista turvallisuutta. Tässä sosiaalisella turvallisuudella tarkoitetaan erityisesti niitä syrjäytymistä ehkäiseviä ja elinolosuhteita kohentavia toimia, joilla on mahdollista vähentää ajautumista rikollisuuteen ja rikoskierteeseen.

Syrjäytymisen ja rikoksen tekemisen yhteydet voidaan hahmottaa pelkistäen niin, että syrjäytymisellä on selvä yhteys väkivalta- ja omaisuusrikollisuuteen sekä huumausainekauppaan silloin, kun rekrytoituminen tapahtuu ongelmakäytön kautta. Sen sijaan talousrikollisuudella ja syrjäytymisellä on vain heikot yhteydet.

Syrjäytymiseen liittyvä rikollisuus syntyy monen tekijän yhteisvaikutuksesta. Lapsuuden ongelmat, koulunkäyntivaikeudet, huono asema työmarkkinoilla, työttömyys, toimeentulovaikeudet, päihdeongelmat, heikko sosiaalinen kiinnittyminen ja sairaudet ovat keskeisiä tekijöitä ongelmien vyyhdessä. Nämä rakenteelliset, syrjäytymistä edistävät tekijät voivat luoda painetta rikolliseen käyttäytymiseen. Leimautuminen lisää poikkeavaa käyttäytymistä, samoin liittyminen alakulttuuriseen yhteisöön, jossa opitaan esimerkiksi rikollisten tekojen neutralisointia.

Syrjäytyminen on ilmiönä moniulotteinen. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa vuosille 2003-2005 eritellään taloudellinen ja sosiaalinen syrjäytyminen, terveydelliset ongelmat, työmarkkinoilta syrjäytyminen, asuntomarkkinoilta syrjäytyminen ja koulutuksesta syrjäytyminen. Ne ovat usein päällekkäisiä, mutta eivät aina. Syrjäytymiseen liittyy myös tärkeä subjektiivinen ulottuvuus. Syrjäytymisen kokemus ei edellytä selkeää, ulospäin näkyvää ongelmaa. Toisaalta normeja rikkova ja valtakulttuurille vieraaseen alakulttuuriin vahvasti kiinnittynyt nuori ei välttämättä itse koe olevansa syrjäytynyt, vaikka ulkopuolinen saattaisi näin tulkita.

Poliisin, syyttäjän, tuomioistuinten ja seuraamusjärjestelmän toimilla ei yksin voida suurestikaan vaikuttaa rikollisuuteen. Tärkeää on ehkäistä syrjäytymistä ja päihteiden käytöstä aiheutuvia haittoja poikkihallinnollisesti, viranomaisten välisellä tiiviillä ja tuloksellisella yhteistyöllä. Näin voidaan kohdentaa toimenpiteitä erityisesti lapsuuteen, nuoruuteen ja perheisiin rikollisuuteen ajautumisen ehkäisemiseksi sekä vielä alussa olevan rikoskierteen katkaisemiseksi.

Rikolliseksi rekrytoitumisväylien taustalla on useimmiten jokin seuraavista selittävästä tekijöistä, jotka voivat olla päällekkäisiäkin:

1. Ylisukupolvisuus

Ylisukupolvisuudella tarkoitetaan köyhyyden, syrjäytymisen ja sosiaalisten ongelmien periytymistä vanhemmilta ja kasvuolosuhteista lapsille. Esimerkkinä on koulussa tapahtuva oireilu, joka ilmenee myös rikollisina tekoina.

2. Siirtymävaiheet

Elämänvaiheesta toiseen siirtyminen, jota konkretisoi ympäristön muutos (siirtyminen esimerkiksi päiväkodista peruskouluun tai ala-asteelta yläasteelle). Rikollisuuteen rekrytoitumisen kannalta erityisen riskialtis vaihe on peruskoulun päättymisen ja se, että nuori ei pääse jatko-opiskeluihin tai ei niihin halua.

3. Tilannetekijät

Tilannetekijöillä tarkoitetaan yllättäviä kriisejä ja vaikeuksia aikuiselämässä liittyen erityisesti työttömyyteen, varsinkin jos se osoittautuu pitkäaikaiseksi ja jos siihen kytkeytyy muita elämänhallinnallisia, sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia. Tilannetekijä voi myös olla sosiaalinen paine nuorisoporukas-

sa, avioero tai alkoholismi. Oman asunnon menettäminen voi niinkään johdattaa rikollisuuteen.

4. Tarkoitushakuinen rikollisuus

Rikollinen elämäntyyli voi kehittyä vähittäisen urautumisen kautta. Toista tietä rikolliseen elämäntyyliin kulkevat sellaiset syrjäytymiskehityksen ulkopuolella olevat, valtakulttuurissa toimivat henkilöt, jotka tulevat kohtalaisen hyvin toimeen taloudellisesti ja sosiaalisesti, mutta suuntautuvat rikolliseen toimintaan tarkoitushakuisesti.

Ohjelman liitteessä 4 on kuvattu rikolliseksi rekrytoitumisen prosessia eri elämänvaiheissa. Syrjäytymisen lisääntyminen voi lisätä kokonaisrikollisuutta joko lyhyellä tai pitkällä aikavälillä.

5.1.2 Vaikuttavuustavoitteet

Syrjäytymisen estämistä koskevat tavoitteet määritellään syrjäytymisen eri osatekijöitä, kuten toimeentulo-ongelmia, työttömyyttä, asuntopolitiikkaa ja terveyttä koskevissa ohjelmissa ja päätöksenteossa. **Tavoitteita määriteltäessä otetaan nykyistä paremmin huomioon syrjäytymisen ja sen ehkäisemisen mahdolliset vaikutukset rikollisuuteen.**

5.1.3 Keskeiset strategiset linjaukset

Tehokkainta rikoksentorjuntaa on toimiva sosiaalipolitiikka. Tämä tarkoittaa turvattua peruspalvelujen saamista elämän eri tilanteisiin, tarpeisiin ja ongelmakohtiin. Työllistävien toimenpiteiden tehostamisella, riittävällä sosiaaliturvalla ja kohdistetulla asuntopolitiikalla on merkittävä vaikutus syrjäytymisen ehkäisyyn, jolla tuetaan myös rikollisuuden ehkäisyä. Viranomaisten moniammatillinen, tehokkaasti toteutettu yhteistyö, jossa tarpeellinen tiedonvälitys toimii kunnolla, on välttämätömyys valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Lasten kehityksen turvaamiseksi erityisesti perheiden syrjäytymistä ehkäisevät toimet ovat merkityksellisiä. Lastensuojelutoimenpiteiden tulee olla riittäviä ja oikea-aikaisia. Näiden toteuttamiseksi tulee kehittää viranomaisyhteistyötä. Lasten ja nuorten sosiaalisen turvallisuuden kannalta tärkeitä tehtäviä on myös kouluilla ja nuorisotoimella sekä liikuntaa ja muuta vapaa-ajantoimintaa järjestävillä tahoilla.

Päihteiden käyttö on ongelma, johon vaikuttamalla voidaan ehkäistä väkivallante-koja sekä päihteiden käytön rahoittamiseksi tehtyjä anastusrikoksia ja petoksia. Keinoja ovat esimerkiksi päihdetyön vahvistaminen ja huumausaineiden käyttäjien hoidon turvaaminen. Päihdehoito ja -kuntoutus ovat tärkeitä myös lasten kasvuolojen turvaamiseksi.

5.1.4 Toimenpiteet ja vastuutahot

1. **Syrjäytymisvaarassa olevia nuoria tuetaan järjestämällä erityisiä nuoriso- ja sosiaalityön muotoja, jotka vahvistavat nuorten kiinnittymistä yhteiskuntaan.**

Tämä liittyy etenkin siirtymävaiheeseen peruskoulusta jatko-opintoihin, jossa osalle nuoria ammatillisen koulutuksen aloittaminen on hankalaa oppimisvaikeuksien tai sosiaalisen sopeutumattomuuden vuoksi. Perusopetuksen jälkeistä jatko-opiskelupaikkaa vailla jäävien seuranta ja henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa kehitetään yhteistyössä opetus- ja työvoimaviranomaisten kanssa. Keskeisiä toimintamuotoja ovat nuorten työpajatoiminta sekä Avartti- ja kulttuuritoiminta. Päihteettömän vapaa-ajanvieton edistämiseksi tuetaan mahdollisuuksien mukaan nuorisotilojen käyttöä viikonloppuina ja kehitetään tehokkaita toimintamuotoja, kuten nettikahvilat. Erityisryhmille suunnattuja uusia, riskiryhmille soveltuvia ehkäisevän päihdetyön menetelmiä kehitetään. Tavoitteena on huumeongelmista kärsivien ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten parempi tavoittaminen. Uusia, esimerkiksi liikuntaa ja kulttuuritoimintaa hyödyntäviä menetelmiä toteutetaan projekteina osana ehkäisevän päihdetyön kokonaisuutta.

Vastuutahot: opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kolmas sektori.

2. **Varhaista puuttumista kehitetään ja tehostetaan.**

Sosiaali- ja terveysministeriön varhaisen puuttumisen ns. Varpu-hankkeen toteuttamista jatketaan vuoteen 2005. Varpu on sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima hanke, johon osallistuvat keskeiset hallinnon alat ja lastensuojelun, päihde- ja mielenterveysalan järjestöt. Tarkoituksena on kehittää palvelujärjestelmän kykyä puuttua varhaisessa vaiheessa lasten, nuorten ja perheiden pulmiin ja tukea heitä niissä selviytymisessä. Lasten ja nuorten parissa työskentelevien avainvaikuttajien osaaminen varmistetaan. Huumeusaineen käyttörikkoksesta ensimmäisen kerran kiinni jääneelle alle 18 -vuotiaalle henkilölle järjestetään moniammatillinen puhuttelutilaisuus. Huumeongelmaisten nuorten hoitoonohjausta ja hoitoon pääsyä tehostetaan, paikallistasoille luodaan viranomaisten yhteiset toimintasuunnitelmat ja kuntien sosiaalityön akuuttipalvelut turvataan.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, oikeusministeriö, sisäasianministeriö, Kirkkohallitus, Suomen Kuntaliitto, kolmas sektori.

3. **Rikollisuuden ehkäisy otetaan huomioon kaikessa viranomaisten päätöksenteossa ja suunnittelussa.**

Rikollisuutta, sen vaikutuksia ja toimintaympäristöä koskevaa tutkimusta ja tietojärjestelmiä kehitetään ja hyödynnetään. Aktiivista kouluttautumista lisätään ja rikosentorjuntamenetelmien osaamista parannetaan. Poliisi toimii aktiivisena turvallisuusalan asiantuntijana muille viranomaisille. Viranomaisyhteistyötä tehostetaan organisaatioiden sisällä. Yhteistyönä kehitetään suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmiä, joissa käytetään rikollisuusvaikutuksia koskevaa asiantuntemusta.

Vastuutahot: sisäasianministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, opetusministeriö ja kunnat.

4. **Alkoholihaittoja vähennetään alkoholiohjelman liittyvällä viranomaisyhteistyöllä ja toiminnalla.**

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa valtioneuvoston alkoholipolitiikan linjauksista 9.10.2003 antaman periaatepäätöksen mukaisesti 27.4.2004 julkaistun poikkihallinnollisen ohjelman valmistelua ja täytäntöönpanoa. Ohjelman tavoitteena on lasten ja perheiden hyvinvoinnille alkoholin käytöstä aiheutuvien haittojen vähentäminen, alkoholin riskikäytön ja siitä aiheutuvien haittojen vähentäminen sekä kokonaiskulutuksen kääntäminen laskuun. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, mm. alkoholin tuontirajoitusten poistuminen ja alkoholiveron alentuminen edellyttävät tehokasta alkoholipolitiikkaa. Muutosten johdosta alkoholin käytön ennustetaan lisääntyvän, mikä voi lisätä rikollisuutta, erityisesti väkivaltaa ja massarikollisuutta sekä onnettomuuksien ja tapaturmien määrää. Tilanteeseen vaikuttaminen edellyttää alkoholiverotuksen uudistamisen aiheuttamien haittavaikutusten torjuntaa sekä alkoholin anniskelun ja vähittäismyyntiin ikärajojen sekä muun normiston noudattamisen valvonnan tehostamista. Sosiaalisten ja kansanterveydellisten kysymysten lisäksi alkoholiohjelman toteutuksessa tulee huomioida laajasti myös rikostorjunnallinen näkökulma ja siihen liittyen syrjäytymisen ehkäisy ja alkoholin käyttötilanteista aiheutuvien haittojen ja järjestyshäiriöiden minimoiminen.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, laajasti poikkihallinnollinen, mukana myös elinkeinoelämä ja kolmas sektori.

5. **Seudullisia ja paikallisia turvallisuussuunnitelmia kehitetään edelleen.**

Seudullisesti ja paikallisesti laaditut turvallisuussuunnitelmat ovat osoittautuneet hyviksi välineiksi turvallisuussuunnittelussa varsinkin silloin, kun niiden tekemiseen ja täytäntöönpanoon on sitouduttu monialaisesti. Suunnitelmat tulee koordinoita seutukunnallisesti. Suunnitelmien laadintavaiheessa ja niitä päivitettäessä on otettava huomioon paikallisten turvallisuusongelmien riittävä selvittäminen, eri toimijoiden vastuiden ja roolien määrittäminen, turvallisen kaupunkisuunnittelun näkökohdat, suunnitelman yhteensopivuus muihin paikallisiin kansalaisten hyvinvoinnin edistämishjelmiin (esim. päihde- ja huumausaineohjelmat, hyvinvointiohjelmat, lapsi- ja perhepoliittiset ohjelmat). Suunnitelmien toteuttamista on myös tehokkaasti seurattava. Turvallisuussuunnitelmien tulee kattaa kaikkien keskeisten rikoslajien (massa-, huumausaine- ja väkivaltarikollisuus) torjuntatoimenpiteet, toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi sekä tarvittaessa muut turvallisuusuhat. Suunnitelmien toteutumisen seurannassa on tarvetta ministeriötason koordinointiin sekä keskitetympään ja asiantuntevaan ohjaukseen, jota voivat antaa esimerkiksi lääninhallituksiin sijoitetut asiantuntijat. Kunnille tulee olla tarjolla tarkistuslista asioista, joilla voi olla merkitystä turvallisuussuunnitelmien laatimisessa. Erityisesti 10-15 suurinta kaupunkia tulee kannustaa turvallisuussuunnitelmien laadintaan ja kehittämiseen. Tarpeen mukaan on mahdollista toteuttaa seutukuntaakohtaisia suunnitelmia. Tarvetta on myös rikollisuuden ja sen muutosten seuranta- ja kehittämiseen.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, laajasti poikkihallinnollinen, mukana myös elinkeinoelämä ja kolmas sektori. Kuntien ja seutukuntien rooli keskeinen.

6. **Oppilashuoltoa ja opinto-ohjausta kehitetään.**

Valtakunnallisissa opetussuunnitelman perusteissa, jotka otetaan käyttöön viimeistään 1.8.2006, päätetään kodin ja koulun yhteistyön periaatteista sekä oppilashuollon tavoitteista. Perusopetuksessa ja lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa lainsäädännön muutokset ja uudet opetussuunnitelman perusteet suuntaavat opinto-ohjauksen kehittämistä. Oppilas- ja opiskelijahuoltotoiminnan sekä erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden ja opiskelijoiden ohjaus ovat keskeisiä kehittämisen kohteita. Nuorten urasuunnittelun ja opiskeluvalintojen tukemiseksi on käynnistetty oppilaanohjauksen kehittämishanke, jossa on erityisenä painopisteenä perusopetuksen ylemmien vuosiluokkien oppilaanohjaus.

Vastuutahot: opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kunnat, kolmas sektori.

7. **Sosiaalipäivystys luodaan koko maahan.**

Sosiaalialan kehittämishankkeen yhtenä tavoitteena on kattavan sosiaalipäivystyksen toteuttaminen koko maassa vuoteen 2007 mennessä. Ohjelman toimenpiteinä on kartoittaa sosiaalipäivystyksen tilanne, selkiinnyttää sosiaalipäivystyksen tavoitteet, kartoittaa erilaisia päivystys- ja kriisityön palvelu- ja toimintamuotoja, vahvistaa sosiaalipäivystyksen laatusuosituksia sekä selvittää yhteistyötarpeet muiden viranomaisten kanssa. Käytännön toimenpiteenä on kuntien, poliisin ja sosiaalipäivystyksen yhteistyön tehostaminen. Paikallistasolla tämä toteutuu esimerkiksi sijoittamalla sosiaalipäivystyksen ja poliisin toimitilat mahdollisimman lähellä sekä vakiinnuttamalla sosiaalityöntekijöiden ja poliisin väliset yhteydenotot ja yhteistyö niin, että yhteistyö on osa normaalia, vakiintunutta toimintaa. Kokemukset sosiaalityöntekijöiden sijoittamisesta poliisilaitoksille ovat olleet hyviä. Tällä hetkellä poliisilaitoksilla eri puolilla maata työskentelee hieman alle 20 sosiaalityöntekijää. Toiminta on toteutettu kuntien ja poliisilaitosten välisenä yhteistyönä. Yhteistyön kehittäminen ja vakiinnuttaminen edistää monien sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteutumista kuten esimerkiksi varhaista puuttumista, huumeongelmaisten hoitoonohjausta, lastensuojelutyötä ja perheväkivallan torjuntaa. Sosiaalityöntekijöille tulee varmistaa tuki ammatinharjoittamisen ja ammatti-identiteetin turvaamiseksi.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö ja kunnat.

8. **Heikossa asemassa olevien työllistymisedellytyksiä parannetaan edelleen tehostetulla työllisyyspolitiikalla. Työllisyyspolitiikan tehostamisessa otetaan yhtenä ulottuvuutena huomioon myös rikosentorjunnan näkökulmat.**

Työllisyyspolitiikalla voidaan ehkäistä tehokkaasti syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten rikollisuuteen rekrytoitumista sekä tukea perheitä ja siten turvata lasten kasvuoloja. Julkinen työvoimapalvelu tarjoaa työnvälityspalvelujen lisäksi ammatillisen kehittymisen palveluita. Työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseksi vaikeimmin työllistyville tulee järjestää yhte-

komahdollisuuksia työllistämistuen ja työmarkkinatuen avulla. Vastaavasti elinkeinotoimintaa tuetaan kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan kuuluvilla tuilla, joilla on välillisesti merkitystä myös työllisyyteen. Useiden eri toimijoiden kumppanuuteen perustuvia, työllistymistavoitetta tukevia hankkeita tulee jatkaa. Hallitus toteuttaa vaalikauden aikana lukuisia työllisyysasteen nostamiseen ja työttömyyden alentamiseen vaikuttavia toimenpiteitä. Osa toimenpiteistä toteutetaan hallitusohjelman mukaisesti poikkihallinnollisessa työllisyysohjelmassa. Hallituksen työllisyyteen ja työvoiman kysynnän lisäämiseen vaikuttavat yleiset toimenpiteet sekä politiikkaohjelmista erityisesti yrittäjyysohjelma ovat keskeisiä myös työllisyysohjelman tavoitteiden toteutumiselle. Työllisyysohjelman painopiste on rakenteellisen työttömyyden alentamisessa ja työvoiman tarjonnan edistämässä. Ohjelman yhtenä päätavoitteena on rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy, jotka vaikuttavat osaltaan rikollisuuden vähentämiseen.

Vastuutahot: työministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, sisäasiainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, valtioneuvoston kanslia, kunnat, mukana myös Kansaneläkelaitos, elinkeinoelämä ja kansalaisjärjestöt.

9. **Maahanmuuttajien kotouttamista yhteiskuntaan tuetaan.**

Maahanmuuttajien kotouttamista ja hyviä etnisiä suhteita edistetään rasis- tisten rikosten ja maahanmuuttajien rikollisuuden ehkäisemiseksi. Selvitetään, mitä muissa maissa hyviksi havaittuja käytäntöjä etnisten vähemmistöjen tekemiin ja heihin kohdistuviin rikoksiin olisi syytä omaksua. Joillekin maahanmuuttajaryhmille on valistus tärkeää, jos lähtömaassa esimerkiksi naisten ja lasten asema poikkeaa länsimaisesta ja maan kulttuuriset tavat ovat joiltakin osin vastoin Suomen lakia. Hallitusohjelman mukaisesti valmistellaan uusi maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Työministeriö on asettanut poikkihallinnollisen työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella vuoden 2005 toukokuun loppuun mennessä ehdotus maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Tarkoituksena on, että kaikilla valmistelun osa-alueilla käsitellään mm. hyviin etnisiin suhteisiin sekä rasismiin ja syrjinnän torjumiseen liittyviä kysymyksiä ja turvallisuusseikkoja. Työryhmä valmistelee maahanmuuttopolitiikan ministeriryhmälle myös muita hallinnonalojen välistä yhteensovittamista edellyttäviä asioita.

Vastuutahot: laajasti poikkihallinnollinen, sisäasiainministeriö, työministeriö, ulkoministeriö, oikeusministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, valtioneuvoston kanslia, myös elinkeinoelämä, työmarkkinaosapuolet, Suomen Kuntaliitto ja kansalaisjärjestöt.

5.1.5 Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Tunnusluku/mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetso / määräaika	Lähde
Työttömien lkm	235 000 / vuosi 2003	Enintään 235 000 / vuonna 2007	
Työttömyysaste, %	9 % / vuosi 2003	Enintään 9 % / vuonna 2007	Tilastokeskus
Nuorisotyöttömyysaste, % (15-24 vuotiaat)	21,8 % / vuosi 2003	Enintään 21,8 % / vuonna 2007	Tilastokeskus
Toimeentulotuen saajien määrä (henkilöiden lkm)	427 000 / vuosi 2003	Enintään 427 000 / vuonna 2007	Stakes
Huostaanotettujen lasten määrä, lkm	7 829 / vuosi 2002	Enintään 7 829	Stakes
Hoitojaksot päihdehuollon laitoksissa, eri pituiset jaksot yhteensä, lkm	21 149 / vuosi 2002	Enintään 21 149	Stakes
Alkoholin kokonaiskulutus 100%:n alkoholina/asukas, litraa	9,3 / vuosi 2002	Enintään 9,3 / vuonna 2007	Stakes
Rattijuoppojen määrä / 10 000 kuljettajaa	21 / vuosi 2003	17 / vuonna 2007	Kansanterveyslaitos
Vuosittain vankilaan tulevien vankien määrä	7 600 / vuosi 2003	6 800 / vuonna 2007	Rikosseuraamusvirasto

5.1.6 Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpiteitä 2 (varhainen puuttuminen) ja 7 (sosiaalipäivystyksen luominen koko maahan). Näiden toteuttamisen esitetyssä muodossa on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

5.2 Hallitusohjelmassa painopistealueiksi määriteltyjen rikoslajien erityistarkastelu

Seuraavassa on tarkasteltu niitä rikoslajeja, jotka on nostettu esille hallitusohjelmassa ja hallituksen strategia-asiakirjassa sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimisesta päätettäessä. Lisäksi tarkastellaan terrorismin torjuntaa sen ajankohtaisuuden vuoksi.

5.2.1 Väkivaltarikollisuuden vähentäminen

Kuten aiemmin on todettu, on väkivaltarikollisuuden määrä Suomessa korkea verrattuna muihin läntisiin maihin erityisesti arvioituna henkirikosten määrällä suhteessa asukasmäärään. Sisäisen turvallisuuden ohjelman keskeinen tavoite on väkivaltarikollisuuden, erityisesti henkirikosten määrän vähentäminen.

Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Väkivaltarikokset voidaan erotella rikos-, uhri- ja tekijätyypittelyn mukaan. Vakavin rikostyyppi on kuolemaan johtanut henkirikos. Pahoinpitelyt voidaan erottaa lievästä pahoinpitelyyn, pahoinpitelyyn ja törkeään pahoinpitelyyn. Väkivaltarikollisuus voidaan tyypitellä myös nuorisoväkivallaksi, perhe- tai läheisväkivallaksi, naisiin kohdistuvaksi väkivallaksi, johon sisältyy myös seksuaaliväkivalta sekä työtehtävissä kohdattuun väkivaltaan. Luokittelut ovat osin päällekkäisiä.

Suomessa pysyvänä ongelmana on väkivaltarikosten suuri määrä verrattuna läntisiin naapurimaihin. Suomen henkirikoskuolleisuus on 2-3 -kertaista verrattuna Euroopan unionin jäsenmaiden keskiarvoon ennen 1.5.2004 tapahtunutta laajentumista. Myös muut väkivallan muodot ovat yleisempiä kuin läntisissä vertailumaissa.

Henkirikosten määrä on pysynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana melko vakaina. Kuolinsyytilaston mukaan rikoksia on ollut keskimäärin 140-150 tapausta vuodessa, suhdelukuna 2,9 henkirikosta 100 000 asukasta kohti vuodessa. Vuonna 2003 henkirikoksia tehtiin yhteensä 103, joista murhiksi tilastoitiin 27 ja tapoiksi 76. Vuosi 2003 näyttää jäävän poikkeukseksi, sillä vuonna 2004 henkirikoksia on tehty heinäkuun loppuun mennessä jo 85.

Pahoinpitelyrikosten määrä on lisääntynyt noin puolella kymmenessä vuodessa. Vuonna 2003 niitä tilastoitiin runsaat 28 000. Lisääntyminen koskee paljolti tavallisia ja lieviä pahoinpitelyjä. Niiden ilmituloa ovat osaltaan lisänneet lainsäädännön muutokset. Nuorten väkivaltarikollisuus on varsin selvästi lisääntynyt 1990-luvun puolivälin jälkeen.

Perheväkivalta on tyypillisesti toistuva rikos. Arvioiden mukaan väkivaltaisessa parisuhteessa elää noin 20 % naisista ja arviolta 90 000 naista kokee vuosittain fyysistä väkivaltaa kumppaninsa taholta. Joka neljännellä näistä naisista puolison tekemä väkivalta on alkanut yli kymmenen vuotta sitten ja jatkuu yhä. Väkivaltarikosten uhreina kuoli 1990-luvulla keskimäärin 50 naista vuodessa, joista 20-30 on kuollut perhe- tai lähisuhdeväkivallan uhrina. Noin 90 prosentissa lähisuhteissa ta-

pahtuvan väkivallan tekijä on mies ja noin 10 prosentissa nainen. Perheväkivalta kohdistuu pääasiassa naisiin ja on luonteeltaan keskimääräistä vakavampaa ja toistuvaa. Perheväkivallan määrän kehityksestä on eri tutkimuksissa jossakin määrin ristiriitaista tietoa.

Haastattelututkimusten mukaan katuväkivallan osuus on jatkuvasti vähentynyt ja työssä kohdatun väkivallan osuus vastaavasti kasvanut. Tämä väkivallan rakenneuutos johtuu väestön ikääntymisestä ja ajankäyttötottumusten muutoksista.

Suomen korkea väkivaltarikollisuus liittyy alkoholin käyttöön ja humalahakuiseen kulttuuriin. Henkirikosten tekijät ja uhrit ovat tyypillisesti päihtyneitä sekä usein monin tavoin syrjäytyneitä. Väkivaltaan puuttumista vaikeuttaa se, että suuri osa väkivallasta tapahtuu lähipiirissä, yksityisissä tiloissa, eikä se tule viranomaisten tietoon.

Alkoholin tuontirajoitusten muutos ja alkoholiverojen alentaminen yhdessä Baltian maiden EU- jäsenyyden kanssa kasvattavat alkoholin kulutusta ja alkoholihaittoja. Tämän arvioidaan lisäävän väkivaltaa.

Vaikuttavuustavoitteet

Henkirikosten määrä on **alle 100 rikosta/vuosi vuonna 2007** ja siitä eteenpäin pysyvästi. Suhdelukuna tämä merkitsee alle 2,0 henkirikosta 100 000 asukasta kohti vuodessa.

Poliisin tietoon tulevien **pahoinpitelyrikosten määrä laskee vuoden 2003 runsaasta 28 000:sta 25 000:een vuoteen 2007** mennessä.

Perheväkivaltatapauksiin liittyvien hälytystehtävien määrä laskee vuoden 2003 15 280:sta 14 000:aan vuonna 2007.

Kansainvälisissä uhritutkimuksissa mitattavan väkivallan tavoitetasona on läntisten teollisuusmaiden keskitaso. Tavoitteena on, että **väkivallan määrä laskee vuoden 2000 kansainvälisen uhritutkimuksen tasosta** (väestöstä kokenut fyysistä väkivaltaa tai sen uhkaa 4,3 prosenttia vuoden kuluessa) eurooppalaiselle keskitasolle (3, 5 prosenttia).

Keskeiset strategiset linjaukset

Väkivaltarikosten määrää, erityisesti pahoinpitelyrikosten määrää tarkasteltaessa on varmistuttava, että poliisin tietoon tulleiden rikosten määrän vähentyessä piilorikollisuus ei samanaikaisesti kasva.

Väkivaltarikoksiin syyllistyneet tulee aina saattaa vastuuseen teoistaan ja syyllisille on tarjottava mahdollisuuksia ja tukea väkivallasta luopumiseen. Väkivallan kierre yksilö- ja perhetasolla tulee katkaista. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tapauksiin, joissa perheväkivaltaa ilmenee toistuvasti.

Rikosvastuun tehokas ja nopea toteuttaminen edistää väkivallan uhrin etua ja toipumista.

Mielenterveydenhäiriöt ovat yleistyneet yhä nuoremmassa ikäryhmässä. Toimivilla mielenterveyspalveluilla voidaan tukea mielenterveysongelmaista elämänhallintaa ja ennalta estää summittaisia väkivallantekoja, joilla niiden harvinaisuudesta huolimatta on merkittävä vaikutus ihmisten turvallisuuden tunteeseen.

Väkivaltarikosten määrän vähentäminen edellyttää laajoja, poikkihallinnollisia toimenpiteitä ja eri ohjelmien tavoitteiden yhteensovittamista.

Toimenpiteet ja vastuutahot

1. Rangaistusten täytäntöönpano.

Vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamuksissa väkivalta- ja seksuaalirikoksista tuomittujen toimintaohjelmia tehostetaan ja selvitetään toimeenpantujen ohjelmien vaikuttavuus. Vankeinhoitolaitoksen 1.4.2004 käynnistämässä ohjelmassa kehitetään erityisesti vankeinhoiton kykyä tunnistaa ja auttaa ehkäisemään perheväkivaltariskit. Rangaistusten täytäntöönpanossa huolehditaan siitä, että väkivalta ja seksuaalirikosohjelmien tarjonta ja ohjelmavaihtoehdot ovat oikeassa suhteessa vankien ja yhdyskuntaseuraamuksiin tuomittujen asiakasrakenteeseen ja tarpeisiin.

Vastuutaho: oikeusministeriö.

2. Varmistetaan väkivallan uhria ja tekijää koskevan tiedon keruu ja tietojen vaihto eri viranomaisten kesken.

Yksittäisissä tapauksissa tarvitaan systemaattisesti koottua ja välitettyä tietoa rikosprosessia varten ja väkivallan tunnistamiseksi. Terveystieteiden tietovaranto tulee saada paremmin hyödynnettäväksi väkivallan ehkäisyn suunnitteluun ja ongelmien kehityksen seurantaan. Lastensuojelun osuutta prosessissa tulee kehittää ja tutkia kokeilukäytössä olevan pahoinpitely- ja kehokarttalomakkeen (PAKE-kysely) käyttöönoton vaikuttavuutta. Asianmukainen tietojen vaihto ei kuitenkaan saa estää hoitoon hakeutumista. Analysoitua tietoa tulee hyödyntää tarkasteltaessa lainsäädännön mahdollisuuksia torjua väkivaltarikollisuutta. Lainsäädännön muuttaminen ei kuitenkaan yksinomaan riitä, vaan lisäksi on turvattava viranomaisten mahdollisuudet hyödyntää uutta lainsäädäntöä. Esimerkkinä tästä mainittakoon tarve perheen sisäiselle lähestymiskielille ja tilapäismajoituksen järjestäminen kielon saaneelle.

Vastuutahot: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö.

3. Tuetaan nuorisoväkivallan ehkäisyyn soveltuvia toimintamuotoja.

Nuorten katu- ja jengiväkivaltaa hillitseviä toimintamuotoja ovat mm. monipuolinen katutyö ja päihitteettömät nuorisokahvilat. Lähtökohtana on nuorten opastaminen ja neuvominen. Opetusministeriö on ollut kehittämässä Euroopan unionissa kouluväkivallan vastustamista ja mielenterveyttä edistävissä Connect-hankkeessa. Vuonna 2003 toteutetun peruskoululain uudistuksen mukaan jokaisen opetuksen järjestäjän tulee laatia opetussuunnitel-

man yhteydessä suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimeenpanna suunnitelma ja valvoa sen noudattamista. Uudet opetussuunnitelmat otetaan käyttöön kaikilla vuosiluokilla viimeistään 1.8.2006.

Vastuutahot: opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kolmas sektori.

4. **Läheisyydessään väkivaltaisesti käyttäytyvät henkilöt saatetaan aina edesvastuuseen teoistaan.**

Poliisin esitutkinnan toimintakäytäntöjä yhdenmukaistetaan. Lähestymiskielltoa koskevan lain soveltamiskäytäntöjä yhdenmukaistetaan ja väliaikaisten lähestymiskielltopäätösten antamista tehostetaan poliisitoimissa.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö.

5. **Kootaan eri hankkeista ja toimialoilta saatavissa olevaa tietoa työssä kohdatusta väkivallasta ja sen torjumisesta.**

Muun muassa poliisit, sosiaali- ja terveysalan työntekijät, taksiautoilijat ja myymälöiden henkilökunta kohtaavat työssään uhkaavia tai väkivaltaisia tilanteita. Torjuntamenetelmiä ovat koonneet esimerkiksi työnantajaliitot ja Suomen kuntaliitto, samoin niitä on esillä eri toimialojen koulutusmateriaaleissa. Aineiston paremmaksi hyödyntämiseksi se tulee koota ja analysoida.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, laajasti poikkihallinnollinen, työmarkkinaosapuolet.

6. **Selvitetään mahdollisuudet järjestää psyykkisesti sairaille väkivaltarikollisille velvoitteellinen avohoito uusintarikollisuuden ehkäisemiseksi.**

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut keväällä 2004 aikana työryhmän ajanmukaistamaan kriminaalipotilaita koskevat mielenterveyslain säädökset ja arviomaan laajemminkin vakavista mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden hoidon edellytyksiä. Samalla selvitetään uutena seuraamusmuotona väkivaltarikollisten velvoitettu osallistuminen väkivaltaohjelmiin. Varsinkin väkivaltarikollisille pitää tekojen vahingollisuuden johdosta järjestää riittävä avohoito. Työryhmän asettaminen liittyy osaltaan rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutettuun syyntakeisuutta koskevien säädösten uudistumiseen.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö, oikeusministeriö.

7. Yllä olevat toimenpidesuosituksukset tulevat **sisältymään väkivallan vähentämiseen tähtäävään rikoksantorjuntaohjelmaan**, jota valmistelle rikoksantorjuntaneuvosto vuoden 2004 loppuun mennessä.

Kaikkien vastuutahojen aktiivinen osallistuminen ohjelman valmisteluun ja toimeenpanoon tulee varmistaa. Ohjelmassa rikollisuuden ehkäisyn keskeiset strategiat (sosiaalinen ja tilannetorjunta) sovelletaan väkivaltaongelmiin käyttäen hyväksi tietoon pohjautuvia ja tulokselliseksi osoitettuja rikollisuuden ehkäisyn menetelmiä. Ohjelma kattaa kaikki väkivallan keskeiset osa-alueet.

Vastuutahot: valmistelu: oikeusministeriö, rikoksantorjuntaneuvosto, ohjelman toimeenpano: vastuutahot määrittellään ohjelmassa.

8. **Kansallinen toimintaohjelma naisiin kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan sekä prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi.**

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan hallitusohjelmaan perustuvaa toimintaohjelmaa perheväkivallan ehkäisemiseksi. Tämä ohjelma ja rikosentorjuntaneuvoston valmisteleva ohjelma koordinoidaan keskenään päällekkäisen työn välttämiseksi. Ulkoministeriö on asettanut poikkihallinnollisen työryhmän käsittelemään ihmiskauppaan ja prostituutioon liittyviä kysymyksiä.

Vastuutaho: Oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.

Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Poliisin tietoon tulleet henkirikokset, lkm	103 / vuosi 2003	Alle 100 / vuosi / pysyvästi vuodesta 2007 lähtien	Tilastokeskus
Perheväkivaltaan liittyvät hälytystehtävät, lkm	15 280 / vuosi 2003	Enintään 14 000 / vuonna 2007	Poliisin tulostietojärjestelmä
Pahoinpitelyrikosten määrä	28 000 / vuosi 2003	Enintään 25 000 / vuonna 2007	Poliisin tulostietojärjestelmä
Kansainväliset ja kansalliset uhritutkimukset	Lyömisen sisältävät ja tätä vakavammat väkivaltatapaukset 106 000 / vuosi 2003	Lyömisen sisältävät ja tätä vakavammat väkivaltatapaukset 95 000 / vuonna 2007	Tilastokeskus, poliisiammattikorkeakoulu (PAKK), oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (OPTULA)

Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpiteitä 4 (lähisuhteissaan väkivaltaisesti käyttäytyvät) ja 8 (prostituution torjunta). Näiden toteuttamisen esitetystä muodosta on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

5.2.2 Huumausainerikollisuuden vähentäminen

Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Huumausainerikosten yleisimmät muodot ovat huumausaineen käyttörikos, huumausainerikos ja törkeä huumausainerikos. Huumausaineen käyttö ja vähäisten määrien hallussapito tai hankinta omaa käyttöä varten on 1.9.2001 lähtien rangaistettu huumausaineen käyttörikoksena. Huumausainerikos on törkeä, jos rikoksen kohteena on erittäin vaarallinen tai suuri määrä huumausainetta, rikoksella tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä, rikosentekijä toimii järjestäytyneen ryhmän jäsenenä, rikoksella aiheutetaan usealle ihmiselle vakavaa terveyden tai hengen vaaraa tai huumausainetta levitetään alaikäisille tai muuten häikäilemättömällä tavalla.

Huumausaineiden käyttö ja huumausainerikollisuus on kasvanut voimakkaasti 1990-luvulta alkaen. Laitonta huumetta kokeilleiden osuus väestössä nousi viidestä 12 prosenttiin vuosina 1992-2002. Yleisin aine on kannabis. Kannabiksen ohella amfetamiinin käyttö on yleistynyt ja aiemmin suhteellisen harvinainen heroini on saanut käyttäjäkuntaa Suomessa. Viime vuosina heroini on vaikeutuneen saatuuden johdosta korvautunut lääkeopioidien (erityisesti Subutexin) lisääntyneellä käytöllä. Nuorten käytössä ovat lisääntyneet ekstaasi ja muut stimulantit.

Vaikka säännöllinen aktiivikäyttö on kokeilua huomattavasti harvinaisempaa, on huumeiden ongelmakäyttäjien määrä lisääntynyt. Vuonna 1999 Suomessa oli arvioiden mukaan 11 000 – 14 000 amfetamiinin tai opiaattien ongelmakäyttäjää. Vankien terveydentilaa arvioineen työryhmän mukaan lähes puolet kaikista vangeista kärsii huumeongelmasta.

Lisääntyneen käytön seurauksen huumeiden yhteiskunnalliset seuraukset ovat vakavoituneet. Nämä näkyvät mm. lisääntyneenä rikollisuutena, hoidon tarpeen kasvuna, huumekuolemien lisääntymisenä sekä HIV- ja tartuntatautilanteen huonontumisena.

Aivan viime aikoina huumausaineiden kokeilu ja aktiivikäytön ongelmat ovat kuitenkin ensimmäisen kerran taittuneet ja joissakin tapauksissa jopa vähentyneet. Huumausainekokeilujen taso on viime vuosina vakiintunut ja erityisesti nuorimpien, 15-19-vuotiaiden kannabiskokeilut ovat jopa kääntyneet laskuun. Aktiivikäyttäjillä erityisesti heroini- ja HIV-tartunnat ovat vähentyneet.

Poliisin ja tullin tietoon tulleiden huumausainerikosten määrä on vakiintunut noin 15 000 rikoksen vuositasolle. Huumausainerikostilanteen kehittymisessä on merkittävää se, että aiempaa suurempi osa tietoon tulleista rikoksista on huumausaineiden käyttörikoksia ja törkeiden huumausainerikosten määrä on vähentynyt jo muutamien vuoden ajan. Tilastojen mukaan törkeitä huumausainerikoksia oli 747 vuonna 2003. Huumausainerikoksesta päärikoksena tuomittujen vankien osuus rangaistusvangeista on vakiintunut noin 500:aan.

Tulevaisuuden uhkatekijöitä ovat erityisesti huumeiden maahantuonnin ja tarjonnan lisääntyminen sekä järjestäytyneen rikollisuuden kasvu. Euroopan unionin laajentuminen lisää todennäköisesti ainakin amfetamiinin, ekstaasin ja muiden stimu-

lanttien tarjontaa. Huumekaupan kasvaneet markkinat ovat tuoneet mukanaan lisääntyvää järjestäytyntä rikollisuutta. Huumausaineiden salakuljetusyritykset ovat muuttuneet viime vuosina ammattimaisemmiksi, organisoiduimmiksi ja vaikeammin paljastettaviksi. Huumausainerikollisuuteen liittyvän hyödyn kätkeyminen on entistä suunnitellumpaa. Suunnitelmallisuuden ja monialaisesti organisoituneiden rikollisryhmien lisääntyttä huumausainerikollisuus liittyy entistä tiiviimmin talousrikollisuuteen. Ammattimaiseen huumerikollisuuteen kytkeytyy myös väkivaltaista huumevelkojen perintää ja rikollisten keskinäisiä välien selvittelyjä.

Vaikuttavuustavoitteet

Vuonna 2007 huumausainerikoksia on yhteensä alle 13 000 ja törkeitä huumausainerikoksia alle 700³. Poliisin huumausainerikostorjuntaan kohdistetut resurssit pysyvät vähintään vuoden 2003 tasolla.

Huumausaineita kokeilleiden määrä vähenee ikäryhmissä 15-29 vuotta. Lisäksi ongelmakäyttäjien määrä, huumausaineiden käytöstä johtuvien sairaalahoitojaksojen, kuolemien ja HIV-tartuntojen määrä vähenee.

Keskeiset strategiset linjaukset

Hallituksen ohjelmassa on todettu, että huumausaineiden täyskieltoon perustuvaa huumausainepoliittikkaa tehostetaan. Tämän mukaisesti valtioneuvosto teki 5.2.2004 **periaatepäätöksen huumausainepoliittiseksi toimenpideohjelmaksi vuosille 2004-2007**. Ohjelmassa painotetaan pitkäjänteisen perustason työn jatkamista ja kehittämistä, eri toimijatahojen välisen yhteistyön lisäämistä sekä yhtenäistä huumausainepoliittista lähestymistapaa. Erityisenä tavoitteena vuosina 2004-2007 on puuttuminen ajankohtaisiin huumausainepoliittisiin ongelmiin, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan uudenlaista viranomaisten välistä yhteistyötä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma noudattaa periaatepäätöksen linjauksia lähtökohtana vaihtoehto, jonka mukaisesti huumausainetilanne paranee. Ohjelmaan on liitetty periaatepäätöksen keskeiset huumausainerikollisuuden vähentämiseen tähtäävät linjaukset. Ne toimenpiteet, joista erityisesti sisäasiainministeriö, oikeusministeriö ja valtionvarainministeriö vastaavat huumausainepoliittisessa toimenpideohjelmassa, painottuvat sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.

Toimenpiteet ja vastuutahot

Vuosien 2004-2007 huumausainepoliittisessa toimenpideohjelmassa esitetään ne julkiset toimet, joilla edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen voidaan vaikuttaa. Vähentämistavoitteen saavuttaminen edellyttää mm. vaikuttavaa ennalta eh-

³ Tavoitteen määrittelyn lähtökohtana on Huumausainepoliittisessa toimenpideohjelmassa vuosille 2004-2007 esitetty kehitysvaihtoehto, jonka mukaan huumausainetilanne paranee.

käisevää työtä, poliisin ja tullin onnistumista huumausaineiden tarjonnan tyrehtytämässä, kuntien panostamista huumausainepolitiikkaan, huumausaineista irti pääsemistä tukevaa hoitoa ja sosiaaliturvaa sekä toimivaa huumausaineiden haittojen vähentämistä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman kannalta keskeisimpiä ovat toimenpiteet, joilla vaikutetaan kaikkein välittömimmin rikollisuuden määrään. Näitä ovat erityisesti seuraavat.

- 1. Huumausaineiden tarjontaa vähennetään.**

Kansainvälisen, ammattimaisen ja järjestäytyneen huumausainerikollisuuden torjuntaa tehostetaan lisäämällä lähialueyhteistyötä erityisesti Baltian maiden ja Venäjän kanssa. Yhteistyön tavoitteena on huumausainerikoksia tutkivien poliisiyksiköiden operatiivisen toiminnan parantaminen maissa, joista tai joiden kautta Suomeen tuodaan huumausaineita. Lisäksi lisätään huumausainerikostutkijoiden vaihtoa lähialueiden valtioiden kanssa ja hyödynnetään Tallinnaan ja Pietariin sijoitettujen yhteyssyyttäjien mahdollisuudet rikosprosessin vaikuttavuuden parantamisessa.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö.
- 2. Tehokkaalla kansainvälisellä yhteistyöllä** estetään ammattimaisesti ja järjestäytyneesti toimivien rikollisten verkostoituminen saattamalla heidät vastuuseen koti- tai oleskelumaassaan.
- Kansainvälisen tietojenvaihdon lisäämisellä luodaan toisen valtion viranomaiselle tai kansainväliselle organisaatiolle paremmat edellytykset torjua vieraasta valtiosta tai sen kautta Suomeen kohdistuvaa huumausainerikollisuutta. Takavarikoidun huumausaineen profiloinnilla tunnistetaan ne maat, joissa huumausainetta valmistetaan tai joista huumausainetta tuodaan Suomeen.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö.
- 3. Huumausainerikoksiin liittyvän oheisrikollisuuden selvittämistä lisätään.**

Erityisesti paljastetaan ammattimaista anastetun omaisuuden kätkemistä ja paritukseen liittyvää rikollisuutta. Massarikosten, kuten omaisuus- ja väkivaltarikosten tutkinnassa otetaan huomioon huumausaineiden osuus. Lisätään huumausainerikoksista saadun taloudellisen hyödyn poisottamista sekä yhteistyötä rikoshyödyn jäljittämisyhmien ja rahanpesun selvittelykeskusten kanssa.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.
- 4. Huumausainehoitoa tehostetaan.**

Huumausaineiden ongelmakäyttö on usein yhteydessä omaisuusrikollisuuteen. Tehokkaalla huumausaineiden ongelmakäyttäjien hoidolla voidaan katkaista huumausaineiden käyttöön liittyvä omaisuusrikoskierre. Hoito vaikuttaa huumausaineiden välittämisen vähenemiseen niiden ongelmakäyttäjien osalta, jotka toimivat huumausainemarkkinoilla. Huumausainehoitopalvelujen tulee olla monipuolisia ja ongelmakäyttäjien tarpeita vastaavia. Tutkimusten mukaan erityisesti korvaus- ja ylläpitohoito vähentää huumausaineongelmaisten tekemiä omaisuusrikoksia. Huumausainehoitopalvelut turva-

taan osana päihdehuollon erityispalveluja, jotka saatetaan päihdepalvelujen laatusuosituksen tasolle vuoteen 2007 mennessä. Päihdehuollon erityispalveluiden lisäksi perusterveydenhuollossa tulee parantaa huumausainehoitopalvelujen saatavuutta. Painopisteen tulee olla ongelmakäyttäjien matalan kynnyksen palveluissa sekä korvaus- ja ylläpitohoidoissa huumausainepoliittisen toimenpideohjelman ja sosiaalialan kehittämisohjelman mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö jakoi korvaus- ja ylläpitohoitoihin erillisrahoitusta vuosina 2002 ja 2003. Erillisrahoituksen päätyttyä korvaushoitopalvelujen jatkuminen tulee turvata muista resursseista.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, päihdehuollon järjestöt, kunnat.

5. **Huumausaineiden ongelmakäyttäjien hoitoonohjausta tehostetaan.**

Huumausaineiden ongelmakäyttäjät ovat erityisryhmä, jonka osalta kaikilta oikeusviranomaisilta edellytetään ponnisteluja hoitoon ohjauksen ja hoidon järjestämiseksi. Syyttäjän, poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten tulee paikkakuntaakohtaisesti sopia menettelytavoista, joilla voidaan edistää riskiryhmiin kuuluvien varhaista hoitoon ja tukipalveluihin haakeutumista. Tavoitteena on hoitoonohjaus- ja puuttumisjärjestelmä, joka toteutetaan kiinteänä viranomaisyhteistyönä. Tehokas ja tarkoituksenmukainen hoitoonohjaus edellyttää riittävästi hoitopaikkoja ja tuloksellista poliisi-, sosiaali- ja terveysviranomaisten yhteistyötä paikallistasolla.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, kunnat, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, kolmas sektori.

6. **Hoitotoimenpiteiden käyttöä tehostetaan rikosoikeudellisten seuraamusten yhteydessä.**

Vankilat arvioivat vankien päihteiden käyttöä tulotarkastuksen yhteydessä ja lisäävät sijoitussopimuksia päihdehuollon laitosten kanssa. Sopimushoitoa koskeva lainsäädäntö saatetaan voimaan ja sopimushoitorangaistuskokeilut aloitetaan. Päihdehuollon laitokset tuotteistavat palvelujaan paremmin vankien sijoittamista ja sopimushoidon tarpeita vastaaviksi.

Vastuutahot: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö, kunnat, kolmas sektori.

7. **Lainsäädäntöuudistukset.**

Vuonna 2004 tehdään aloitteita tai osaltaan valmistellaan ehdotukset ainakin seuraaviksi säädöksiksi ja säännöksiksi: 1) Todistajan ja asianosaisen suojelun tehostaminen rikosprosessissa; 2) Asianmukainen hoito tulee olla huumausaineiden ongelmakäyttäjän rangaistusseuraamuksen todellinen vaihtoehto kaikissa rangaistustyypeissä (sakko, ehdollinen tai ehdoton vankeusrangaistus); 3) Selvitetään mahdollisuudet muuttaa rikoslain 50 luvun törkeän huumausainerikoksen rangaistusasteikon maksimirangaistus 10 vuodesta 12 vuoteen vankeutta; 4) Selvitetään mahdollisuus vihjepalkkion säätämisestä kokonaan verottomaksi tuloksi.

Vastuutahot: oikeusministeriö.

Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Poliisin tietoon tulleet huumausainerikokset	15 105 / vuosi 2003	Alle 13 000 / vuonna 2007	Tilastokeskus
Poliisin tietoon tulleet törkeät huumausainerikokset	747 / vuosi 2003	Alle 700 / vuonna 2007	Tilastokeskus
Huumeita ainakin kerran elämänsä aikana kokeilleiden			
15-19-vuotiaiden määrä, %, kannabista kokeilleet	17 % / vuosi 2002	Alle 13 % / vuonna 2007	Stakes
Huumeita ainakin kerran elämänsä aikana kokeilleiden			
20-29-vuotiaiden määrä, %, kannabista kokeilleet	29 % / vuosi 2002	Alle 25 % / vuonna 2007	Stakes
Huumausaineiden ongelmakäyttäjien määrä	16 000-21 000/ vuosi 2002	Alle 11 000/ vuonna 2007	Stakes
Huumausaineiden käyttäjien sairaalajaksojen määrä	2 312 huumausaine ehtoista sairaalahoitojaksoa / vuosi 2002	Alle 2 000 / vuonna 2007	Stakes
Huumekuolemat, oikeuslääketieteellisiin ainelöydöksiin liittyvät huumausainekuolemat	153 / vuosi 2002	Alle 130 / vuonna 2007	Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos
Huumausaineiden käyttäjien HIV-tartunnat, lkm	24 (18 %) / vuosi 2003	Alle 20 / vuonna 2007	Stakes
Järjestäytyneiden rikollisryhmien lkm	27 / vuonna 2003 (= EU kriteerit täyttävä) 43 / vuonna 2003 (=muut)	Yhteensä enintään 50, joista enintään 25 täyttää EU kriteerit / vuonna 2007	Keskusrikospoliisi
Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten lkm	363 / vuonna 2003 (= EU kriteerit täyttävä) 488 / vuonna 2003 (=muut)	Yhteensä enintään 600 jäsentä, joista enintään 250 toimii EU:n kriteerit täyttävissä ryhmissä / vuosi 2007	Keskusrikospoliisi
Takaisin saatu rikoshyöty huumausainerikoksissa, €/tutkija	Rikoshyötyä ei juurikaan ole saatu takaisin.	15 000 €/tutkija / vuosi 2007	Poliisin tulostietojärjestelmä

Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpiteitä 1 (huumausaineiden tarjontaan vaikuttaminen), 2 (kansainvälinen yhteistyö), 3 (oheisrikollisuuden, erityisesti kätkentärikollisuuden paljastaminen) sekä 7 (lainsäädäntö, erityisesti todistajansuojelu). Näiden toteuttamisen esitetystä muodosta on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

5.2.3 Talousrikollisuuden vähentäminen

Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Talousrikollisuudella tarkoitetaan liike- tai yritystoimintaan liittyviä rikoksia. Keskeisiä talousrikoksia ovat verorikokset, velallisen rikokset ja kirjanpitorikokset. Muita talousrikoksia ovat mm. virka- ja luottamusasemarikokset ja korruptio, osa petosrikollisuudesta, julkisiin avustuksiin kohdistuvat rikokset, arvopaperimarkkinarikokset, rahanpesu, yritysturvallisuutta vaarantavat rikokset sekä julkisen rekisterin tai tiedon luotettavuutta vastaan tehdyt rikokset. Talousrikollisuutta sivuava rikollisuusmääritelmä on harmaa talous eli sellainen laillinen liike- ja yritystoiminta, josta ei suoriteta lakisääteisiä maksuja ja veroja.

Talousrikollisuus on suurimmalta osalta piilorikollisuutta, ja ilmi tulleiden rikosten osuudeksi on usein arvioitu noin 10 %. Konkurssien määrä ja sen myötä velallisen rikosten määrä on vähentynyt lamavuosista. Ilmi tulleiden verorikosten määrä on riippuvainen veroviranomaisten ja poliisin resursseista selvittää harmaan talouden ilmiöitä. Onnistunut tutkinta voi yhtenä vuonna tuoda esiin suuren määrän rikoksia. Kirjanpitorikokset paljastuvat usein verorikosten ja velallisen rikosten tutkinnan yhteydessä ja liittyvät siten näiden rikosten määrän kehitykseen.

Yrityksiin kohdistuneiden talousrikosten vahinkomääräksi on arvioitu 0,7-1,5 miljardia euroa vuodessa. Harmaan talouden aiheuttamiksi suoranaisiksi menetyksiksi (veromenetykset, perusteettomat tuet jne) on arvioitu vuositasolla noin 2-2,5 miljardia euroa. Jos otetaan vielä huomioon talousrikokset, jotka eivät kuulu kumpankaan yllä mainittuun ryhmään, on talousrikosten kokonaisvahingoksi yhteiskunnalle arvioitu noin 3-5 miljardia euroa vuodessa.

Talousrikosten suorista ja kontrollikustannuksista suuri osa tulee yhteiskunnan maksettavaksi. Epäsuoria yhteiskunnalle aiheutuvia vahinkoja voivat olla mm. verotason ja hintojen nousu, markkinoiden epävakauden aiheuttama taloudellinen turvattomuus ja työpaikkojen epävarmuus, jopa työttömyys. Luottamus markkinoihin saattaa heikentyä. Mahdollisia fyysisiä vahinkoja ovat tuoteturvallisuuden, ympäristönsuojelun ja työturvallisuuden laiminlyönneistä aiheutuvat vahingot. Pienten- ja keskisuurten yritysten on lähes mahdoton kilpailla sellaisia yrityksiä vastaan, jotka käyttävät pimeää työvoimaa.

1990-luvun alussa tehtiin runsaasti pankki- ja konkurssirikoksia, jotka ovat työllistäneet rikostutkintaa aina 2000-luvun puolelle asti. Talousrikosten tekotavat muut-

tuivat 1990-luvun lopulla. Veropetoksia tehdään systemaattisesti käyttämällä hyväksi mm. yritysketjuja ja kuittikauppaa. Tähän tarjoavat mahdollisuuksia lailliset yritysraakenteet kun käytetään aliurakointia ja toiminnan ulkoistamista. Seurauksena on talousrikosten tutkinnan ja rikosoikeudellisen vastuun selvittämisen vaikeutuminen. Erityisesti rakennus-, hotelli- ja ravintola-alan yritystoiminnassa esiintyy laajamittaista pimeän työvoiman käyttöä ja veropetosrikoksia.

Suomen idänkaupan yhteydessä on tutkittu systemaattista kaksoislaskutusta ja veroparatiisiyhtiöiden hyväksikäyttöä, Euroopan unionin sisäkaupassa taas ammattimaista salakuljetusta ja arvonnäjäjärjestelmään kohdistuvia petoksia. Sijoitustoiminnan ja arvopaperikaupan kansainvälistyminen antaa merkittäviä mahdollisuuksia veropetoksille, sisäpiiritiedon väärinkäytölle ja rahanpesulle.

Valtioneuvostossa vahvistetut torjuntaohjelmat ovat edellyttäneet panostamista talousrikostorjuntaan. Ensimmäinen viranomaisyhteistyönä toteutettu talousrikostorjuntaohjelma käynnistettiin vuonna 1996. Talousrikostorjunnassa tapahtuneet muutokset ovat koskeneet lainsäädäntöä, syyttäjätöimintää, ulosottoa ja rikosten tutkintaa. Reaaliaikainen tutkinta on ollut tehokasta esim. rikoshyödyn jäljittämisessä ja poisotossa. Viranomaisyhteistyö on myös tehostunut. Toisaalta tehokas tutkinta paljastaa juttujen yhteydessä uusia rikoksia, mikä lisää juttuja ja pidentää tutkinta-aikoja.

Tällä hetkellä ei ole nähtävillä 1990-luvun alun laman kaltaista tilannetta, jossa esim. konkurssiaalto lisäisi merkittävästi talousrikoksia. Sitä vastoin talouselämän kansainvälistyminen on luonut mahdollisuuksia entistä laajempaan ja vaikeammin paljastettavaan harmaaseen talouteen. Poliisille ilmoitettujen talousrikosten määrä oli vuonna 2003 yli 30 % suurempi kuin vuonna 2001. Keskeisenä ongelmana on esitutkinnan ja oikeusprosessin pituus. Talousrikosten keskimääräinen tutkinta-aika nousi 102 vuorokaudella vuosina 1997-2002. Myös syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn kesto on talousrikoksissa poikkeuksellisen pitkä.

Talousrikoksissa on kysymys myös yksittäisen ihmisen oikeudesta saada häntä koskeva asia käsitellyksi kohtuullisessa ajassa. Jos talousrikosjuttujen esitutkinta- ja tuomioistuinkäsittely kestää useita vuosia, kokonaiskäsittelyaika on vaarassa muodostua niin pitkäksi, että se on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön valossa kestäväntä.

Vaikuttavuustavoitteet

Piiloon jäävästä talousrikollisuudesta saadaan viranomaisten tietoon entistä suurempi osa.

Talousrikosten kokonaismäärä vähenee ja poliisin tietoon tulee enintään 1 000 talousrikosta/vuosi vuodesta 2007 lähtien.

Talousrikosten **käsittelyaikoja lyhennetään** siten, että talousrikosten tutkinta-aika on enintään 210 vuorokautta ja keskimääräinen oikeuskäsittelyaika enintään 180 vuorokautta vuonna 2007.

Keskeiset strategiset linjaukset

Keskeistä on saada ilmi entistä suurempi osa talousrikoksista. Talousrikollisuuden ilmisaattaminen, torjunta ja tutkinta edellyttävät tehokasta viranomaisyhteistyötä ja tietojen vaihtoa.

Talousrikollisuus on poikkeuksellisen vaikeasti ja hitaasti käsiteltävä rikollisuuden muoto. Sekä yhteiskunnan että yksilön kannalta on tärkeää, että talousrikosten käsittelyaikoja pystytään lyhentämään.

Talousrikostutkinnan onnistuminen edellyttää osaamisen syventämistä ja talousrikostutkinnan resurssien vahvistamista.

Toimenpidesuositukset, toimeenpanon aikataulu ja vastuut

- 1. Talousrikosten käsittelyaikoja lyhennetään vahvistamalla talousrikostutkinnan resursseja.**
Lisätään osaavien talousrikostutkijoiden ja syyttäjien määrää. Syyttäjien osalta tulee harkita mahdollisuuksia siirtää syyttäjiä Etelä-Suomen keskuksiin, joissa talousrikosjutut ovat ruuhkautuneet.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö.
- 2. Parannetaan talousrikostorjuntaa erityisesti pääkaupunkiseudulla tehostamalla talousrikostorjuntaa tekevien yksiköiden välistä yhteistyötä.**
Pääkaupunkiseudun osalta selvitetään, olisiko esimerkiksi yhteisillä tilajärjestelyillä tai hyödyntämällä jo olemassaolevia tai perustettavia yhteisiä yksiköitä (mm. VIRKE-projekti ja alueelliset rikostiedustelu- ja analyysikeskukset) saatavissa lisää tehokkuutta talousrikostorjuntaan kokonaisuudessaan. Luodaan menettelyt, joilla vastaanotettavat talousrikosilmoitukset kattavasti analysoidaan ja luokitellaan. Edellä kuvatun esityön perusteella yksiköt yhteisesti sopivat yksittäisten juttujen tutkinnan järjestämisestä.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.

3. **Viranomaisyhteistyön ja siihen liittyvää viranomaisten väliseen riskianalyysiin tarvittavaa tiedonvaihtoa tehostetaan.**
Sisäasiainministeriö asetti 30.8.2002 työryhmän pohtimaan viranomaisten välisen tiedonkulun esteitä. Työryhmä sai työnsä päätökseen 30.9.2003. Työryhmän johtopäätös oli, ettei viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa yksittäistapauksissa ole merkittäviä lainsäädännöllisiä esteitä. Nykyinen lainsäädäntö kuitenkin rajoittaa viranomaisten yhteisen riskianalyysin tekemistä, erityisesti poliisi- ja veroviranomaisten välillä. Tutkimusten mukaan talousrikollisuus on suurimmalta osin piilorikollisuutta, jonka paljastaminen ja ennalta torjuminen ei ole mahdollista vain yhden viranomaisen tiedoilla.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö.
4. **Selvitetään tarpeet harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE) harjoittaman toiminnan vakinaistamiseksi ja mahdollisuudet laajentaa yhteistyö koskemaan syyttäjälaitosta ja työhallintoa.**
Valtiovarainministeriö käynnisti 20.3.2000 viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (VIRKE). Projektin tehtäviin kuuluvat mm. talousrikosten torjuntamenetelmien kehittäminen, talousrikollisuuden tilannekuvan ylläpitäminen yhteiskunnallista päätöksentekoa varten, talousrikollisuuteen liittyvän ilmiöiden kartoittaminen sekä siihen liittyvän tiedon jakaminen. Projektissa työskentelee vero-, poliisi-, tull- ja ulosottohallinnon virkamiehiä. Projekti on osa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa ja sen määräaika päättyy 2005. Sujuvan viranomaisyhteistyön turvaamiseksi, talousrikosten torjumiseksi ja lisäarvon tuottamiseksi talousrikostorjuntaan selvitetään mahdollisuudet viranomaisyhteistyöprojektin harjoittaman toiminnan edelleen kehittämiseksi. Samassa yhteydessä otetaan huomioon tarpeet sovitaa toiminta yhteen hallitusohjelmassa mainitun harmaan talouden kolmikantahankkeen työskentelyn kanssa. Samalla selvitetään, mitä toimivaltuuksia toiminta edellyttää sekä mahdollisuudet tietojen vaihdon laajentamiseen viranomaisten välillä.
Vastuutahot: valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, oikeusministeriö.
5. **Käynnistetään laaja kolmikantahanke harmaan talouden estämiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman turvaamiseksi.**
Hallitusohjelmaan sisältyvä laaja kolmikantainen hanke harmaan talouden estämiseksi, laittomien palvelussuhteen ehtojen poistamiseksi ja yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman turvaamiseksi tulee kytkeä riittävän tiiviisti sisäasiainministeriön alaiseen talousrikostorjunnan ja harmaan talouden torjuntaohjelmaan sekä valtiovarainministeriön alaiseen viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiin. Harmaan talouden torjunta tulee kytkeä nykyistä selkeämmin työelämän pelisääntöjen ja yritysten kilpailuneutraliteetin ylläpitoon. Työministeriö käynnisti huhtikuussa 2004 kolmikantaisen hankkeen, jossa on mukana sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työmarkkinajärjestöjen edustajat. Työryhmän tulee työssään ottaa huomioon sisäisen turvallisuuden ohjelmaan sisältyvät toimet liittyen talousrikosten torjuntaohjelmaan, selonteon valmistelu liittyen työvoiman vapaan liikkuvuuden mahdollisesti aiheuttamiin työmarkkinoiden häiriötiloihin sekä koordinoitava työnsä edellä mainittujen ohjelmien kanssa. Lisäksi tulee tarkastella mahdollisuuk-

sia yritystoiminnan yleisen luotettavuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. Tämä edellyttää mm. toimimattomien ja tietojen antamisen laiminlyöneiden yritysten poistamista kaupparekisteristä, väärinkäytösten estämisen huomioon ottamista osakeyhtiölakia uudistettaessa sekä tilintarkastusinstituution tehostamista. Tavoitteeksi asetetaan, että jatkossa hankkeet voidaan yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi tai muulla tavoin huolehditaan hankkeiden riittävästä koordinaatiosta, jolla varmistetaan tiedonkulku ja tehokas toiminta eri tahojen välillä. Kolmikantaiseen hankkeeseen tulee työelämäkysymysten lisäksi sisältyä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevan tietouden välittäminen työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten välillä. Erityisenä kohteena on Euroopan unionin laajentumisen vaikutusten seuraaminen.

Vastuutahot: työministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, työmarkkinaosapuolet.

6. **Ulkomaalaisten työehtojen ja työsuhteiden valvontaa tehostetaan.** Ulkomaalaisen työvoiman käyttäminen Suomessa on lisääntynyt. Tämä on johtanut eräin osin kahtiajakautuneisiin palkkamarkkinoihin erityisesti vuokratun työvoiman osalta. Hallitusohjelman mukaisesti on tehostettu ulkomaalaisen työvoiman valvontaa uuden ulkomaalaislain voimaantulon yhteydessä. Työsuhde- ja työlupavalvonnan tehostamiseksi on lisätty työsuojeluviranomaisten oikeuksia ja mahdollisuuksia valvoa myös työntekijän oleskeluluvan olemassaoloa. Rikoslain työsyryntäperusteeksi on lisätty kansalaisuus. Rikoslakiin on lisätty myös uusi rangaistussäännös kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, joka soveltuu tilanteisiin, jossa ulkomaalaisten tietämättömyyttä tai asemaa on ilmeisesti käytetty hyväksi työsuhteen ehtoja sovittaessa. Ulkomaalaisen työvoiman käyttö harmailla työmarkkinoilla edellyttää myös kyseiseen rikollisuuteen keskittyvän poliisin valvontayksikön ylläpitämistä. Nykyinen tilanne houkuttelee suomalaisia harmaan talouden yrittäjiä maksamaan ulkomaalaisille työntekijöille palkkaa ulkomaille rekisteröityjen yritysten kautta, jotka kuitenkin ovat kyseisen suomalaisen yrittäjän hallinnoimia. Edellä kuvatun kaltaisen tilanteen torjumiseksi tulee selvittää mahdollisuuksia tulo- ja varallisuusverolain muuttamiseksi siten, että se antaisi Suomelle mahdollisuudet torjua tämän kaltaiseen toimintaan liittyvää rikollisuutta.
- Vastuutahot:* sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, työministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö.

7. **Talousrikollisuuden ja harmaan talouden toimintaedellytyksiä heikennetään ja paljastamismahdollisuuksia parannetaan.** Harmaan talouden toimintaedellytyksiä tulee edelleen heikentää ja parantaa lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia paljastaa talousrikoksia. Harkittavaksi tulevia toimenpiteitä ovat tilaajavastuu aliurakoinnissa ja verottajan oikeus saada luottolaitoksista vertailutietoja. Nykyisellään aliurakointiketjutus mahdollistaa laajan harmaan talouden harjoittamisen. Aliurakointiin liittyvän harmaan talouden ja verorikollisuuden torjunnan tehostamiseksi tulee selvittää mahdollisuudet korostaa tilaajavastuun merkitystä, ottaa käyttöön käännetty arvonlisävero mahdolliset verotusmenettelylle aiheutuvat haitat huomioon ottaen ja tehostaa tiedonantovelvollisuutta. Nykyisen järjestelmän mukaan jokainen yritys on vastuussa omista yhteiskunnallisista velvoitteistaan. Tämä mahdollistaa sen, että todellinen työ tehdään ketjutuksen ala-

päässä, missä kuitenkin jätetään yhteiskunnalliset vastuut hoitamatta. Osiltaan tästä johtuen poliisin tutkittavina olevista talousrikoksista noin puolet on verorikoksia. Talousrikosten ja väärinkäytösten paljastamiseksi ja vähentämiseksi tehostetaan ulosoton erityisperintää ja konkurssipesien valvontaa sekä näihin liittyvää viestintää.

Vastuutahot: valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, ulosotto, konkurssiasiamies.

8. **Talousrikosten paljastamismahdollisuuksia parannetaan sallimalla verottajalle vertailutietotarkastukset rahoituslaitoksissa.**
Selvitetään verottajan mahdollisuudet luottolaitoksissa tehtäviin vertailutietotarkastuksiin. Esimerkiksi Ruotsissa veroviranomaisilla on oikeus tehdä vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa. Tämän seurauksena ruotsalaiset ovat löytäneet miljardien kruunujen arvosta verotukseen ilmoittamatta jätettyjä ulkomaisia pääomasijoituksia. Ulkomaisen sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron paljastamiseksi tulee selvittää mahdollisuutta antaa Suomen veroviranomaisille vastaava oikeus.
Vastuutahot: valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, työministeriö.
9. **Viranomaisille asetetaan velvollisuus ilmoittaa epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun torjumiseksi.**
Rahanpesulakia uudistetaan parhaillaan. Yksityisten tahojen ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä liiketoimista on suhteellisen kattava. Ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun selvittelykeskukselle on säädettävä myös viranomaisille, joilla on hyvät mahdollisuudet havaita epäilyttäviä liiketoimia laajojen toimivaltuuksiensa avulla.
Vastuutahot: valtiovarainministeriö, laajasti poikkihallinnollinen.
10. **Liiketoimintakiellon valvontaa tulee harkita laajennettavaksi koskemaan myös muita viranomaisia kuin poliisia heidän oman toimintansa yhteydessä.**
Laki liiketoimintakiellon määrittämiseksi on ollut voimassa nykyisessä muodossaan vuodesta 1999. Liiketoimintakiellon valvonnasta on muodostumassa ongelma liiketoimintakieltoon määrättyjen lukumäärän kasvaessa jatkuvasti ja valvontaan osoitettujen resurssien pysyessä ennallaan.
Vastuutahot: oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.

Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Talousrikosten lkm	1500 / vuosi 2003	1 000 / vuonna 2007	Poliisin tulos-tieto-järjestelmä
Talousrikosasioiden tutkinta-aika, vrk	359 / vuosi 2003	210 / vuonna 2007	Poliisin tulos-tietojärjestelmä

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Talousrikosasioiden kokonaiskäsittely-aika, vrk	Eräissä talousrikoksissa keskimääräinen käsittely-aika on yli 180 vrk/syyttäjä ja 180 vrk/käräjäoikeus/vuosi 2003	Ei keskimääräisiä käsittelyaikoja, jotka yli 180 vrk/syyttäjä ja 180 vrk/käräjäoikeus / vuonna 2007	Tilastokeskus
Takaisinsaatu rikoshyöty €/ talousrikostutkinnan htv	84 692 € ⁴ / htv / vuosi 2003	70 000 €/htv / vuonna 2007	Poliisin tulostietojärjestelmä

Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö seuraavat talousrikosten käsittelyaikoja, rikosten alueellista kohdentumista ja niihin käytettyjä henkilöresursseja Tilastokeskuksen kanssa 1.2.2004 käynnistetyssä yhteistyöhankkeessa.

Talousrikostorjuntaohjelman johtoryhmä seuraa talousrikostorjuntaohjelman toteutumista vahvistettuja mittareita käyttäen ja raportoi ohjelman toteutumisesta säännöllisesti.

Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpiteitä 1 (talousrikostorjunnan resurssien vahvistaminen), 4 (ulkomaalaisten työsuhteiden ja -ehtojen valvonta), 9 (rahanpesun torjunta). Näiden toteuttamisen esitettyssä muodossa on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

Toimenpiteen 1 rahoitus sisältyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2005.

5.2.4 Uusintarikollisuuden vähentäminen

Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Suomen rangaistusjärjestelmässä yleiset päärangaistuslajit ovat ehdoton vankeus, yhdyskuntapalvelu, ehdollinen vankeus ja sakko. Rangaistuksista tuomittujen määrään vaikuttavat ennen muuta rikollisuudessa tapahtuvat muutokset, rikosten selvitysaste, kriminalisointien ja rangaistuskäytännön muutokset sekä uusintarikollisuuden määrä. Koska ankarimmilla rangaistuksilla - vankilalla ja yhdyskuntapalvelulla - on sekä yhteiskunnallisella että yksilötasolla merkittävin vaikutus, seuraavassa esitetty tarkastelu painottuu näihin.

Vankien määrä vähentyi lähes yhtäjaksoisesti koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan. Vuonna 1999 määrä kääntyi nousuun. Keskimääräinen vankiluku kasvoi noin

⁴ Takaisin saadun omaisuuden määrä 24 255 736 €, henkilötyövuodet 286,4. Henkilötyövuodet laskettu jakamalla kirjattu tuntimäärä 1650:llä.

30 prosentilla vuodesta 1999 (keskivankiluku 2 743) vuoteen 2003 (keskivankiluku 3 578). Vankimäärän kasvu ilmenee muun muassa ulkomaalaisten vankien, naisvankien, sakkovankien, tutkintavankien ja elinkautisvankien lisääntymisenä.

Vankiluvun nopea kasvu aiheutuu lähinnä kahdesta seikasta: rikollisuudessa tapahtuneista muutoksista ja rangaistuskäytännön muutoksista. Viime vuosina rangaistuskäytännön muutokset ovat korostuneet. Rangaistustaso on kiristynyt. Vankilarangaistusten osuus on noussut useimmissa rikosryhmissä ja tuomittujen vankilarangaistusten keskiarvo on kohonnut kaikissa rikosryhmissä. Poikkeuksellisesti – lähinnä törkeissä huumausainerikoksissa - kasvu johtuu osaksi siitä, että rikokset ovat muuttuneet luonteeltaan vakavammiksi mm. huumausainemäärien kasvaessa. Sen sijaan väkivalta-, omaisuus- ja rattijuopumusrikoksissa kysymys on lähinnä rangaistustason noususta, ei rikollisuuden määrän tai luonteen muutoksesta.

Toinen merkittävä, vankilukua lisäävä muutos on yhdyskuntapalvelun käytön vähentyminen. Vuonna 1998 langetettiin noin 4 000 yhdyskuntapalvelurangaistusta. Viime vuosina määrä on pudonnut noin 3 300:aan. Yhdyskuntapalvelun käyttö on vähentynyt, sillä aikaisempaa pienempi osuus muuntokelpoisista vankeusrangaistuksista on muunnettu yhdyskuntapalvelukseksi.

Vankeusrangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten keskeisenä tavoitteena on uusintarikollisuuden vähentäminen. Ongelmana on, että Suomessa ei ole systemaattisesti kerättyä ajantasaista tietoa rikosoikeudellisten seuraamusten ja niiden yhteydessä tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Vankeusrangaistusta koskevista tutkimuksista tiedetään, että ensi kertaa vankilaan tulevista suomalaisista vangeista palaa uudelleen vankilaan 35 %. Luku on pohjoismaalaista yleistä. Tois- ja useampikertaisilla vangeilla uusimisprosentti kasvaa asteittain.

Vuoden 2003 jälkipuolella ja vuoden 2004 alussa vankiloihin tulleiden määrät näyttävät viittaavan siihen, että vankiluvun kasvu olisi ainakin tilapäisesti taittumassa. Vuoden 2004 vankiluku näyttää vakiintuvan vuoden 2003 tasolle. Rikoslainsäädäntöön tehtyjen sekä lakiin tekeillä olevien muutosten pitkäaikaisvaikutukset saattavat kuitenkin aiheuttaa vankiluvun kasvua jatkossa. Tällaisia tekijöitä ovat mm. pahoinpitelyrikosten rangaistustason muutokset, rikoslain yleisen osan yhteydessä uudistettu säännös alentuneesta syyntakeisuudesta, moottoriajoneuvon käyttövarkaudesta koskeva lainmuutos ja ehdonalaiseen vapauteen liittyvä jäännösrangaistuksen muutosehdotus. Ajan mittaan sakkovankien määrää saattaa lisätä mm. sako- tuskynnyksen alentuminen huumausaineiden käyttörikoksissa.

Tulevaa kehitystä arvioitaessa on tärkeää todeta, että vankiluvun kasvu saattaa jatkua, vaikka vankeinhoitolaitos ja yhdyskuntaseuraamukset onnistuisivat hyvin uusintarikollisuutta vähentävissä toimin. Uusintarikollisuutta vähentävillä toimilla ei voida estää niin suurta vankiluvun kasvua kuin viime vuosina on tapahtunut. Onnistuessaankin uusintarikollisuutta vähentävien toimien vaikutus on mittasuhteiltaan vähäisempää ja vaikutuksiltaan hitaampaa. Näin ollen rangaistustason kiristäminen voi lisätä vankilukua nopeammin kuin uusintarikollisuutta vähentävät toimet sitä laskevat.

Vaikuttavuustavoitteet

Rikosten **uusimistaso laskee 3 %** vuoteen 2007 mennessä.

Vuonna 2007 ensikertalaisten **vankien vankilaan palaamistaso** on enintään 32 %. Tois- ja useampikertaisilla palaamistaso on 3 % vuoden 2003 tasoa alhaisempi.

Keskeiset strategiset linjaukset

Vangin mahdollisuuksia sijoittua yhteiskuntaan rangaistusajan päätyttyä lisätään ja tuetaan. Estetään nuorten rikoksentekijöiden rekrytoituminen pysyvästi rikolliselle uralle vankilassaoloaikana.

Toimenpidesuositukset, aikataulu ja vastuut

- 1. Vankeinhoidon lainsäädäntö- ja organisaatiouudistus.**
Vankeuden täytäntöönpanon keskeisenä tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan, edistää elämönhallintaa ja tukea sijoittumista yhteiskuntaan. Täytäntöönpano toteutetaan siten, että se on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangille. 1.1.2006 voimaan tulevan uuden vankeuslain ja vankeinhoidon organisaatiouudistuksen (RAKE-hanke) tavoitteena on luoda suunnitelmallinen, tehokas ja oikein kohdentuva vankeusrangaistuksen täytäntöönpanojärjestelmä, joka edistää näiden tavoitteiden toteutumista. Osana kokonaisuudistusta uudistetaan vankeutta koskeva lainsäädäntö, kehitetään vankeinhoidon laitosorganisaatiota, laitosten toimintamalleja sekä kevennetään keskushallintoa.
Vastuutahot: oikeusministeriö, rikosseuraamusvirasto.
- 2. Nuorten rikoksentekijöiden seuraamusjärjestelmää uudistetaan.**
Nuorten seuraamusjärjestelmän uudistaminen tapahtuu kahdessa vaiheessa. Vuodesta 1997 alueellisena kokeiluna jatkunut nuorisorangaistus vakinaistetaan ja järjestetään valtakunnallisesti kattavaksi vuoden 2005 alusta lukien. Erikseen valmisteltavana ovat nuorisorangaistukseen liitettävät uudet seuraamusmuodot ja ikäryhmien laajentaminen 18-20-vuotiaisiin. Nuorisorangaistuksen sisällöllisinä uudistuksina voivat tulla kysymykseen rangaistukseen liittyvä mielenterveys- tai päihdehoito sekä työpalvelu. Samoin ovat valmisteltavana säännökset arestista tai muusta elektronisesti valvotusta liikkumavapauden rajoittamisesta. Viimeksi mainittujen tarkoituksena on estää uusien rikosten tekeminen. Tavoitteena on, että hallituksen esitys eduskunnalle voidaan antaa keväällä 2005 ja se toteutuisi vuoden 2006 alusta.
Vastuutahot: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.
- 3. Sopimushoitorangaistus.**
Sopimushoitorangaistus on tarkoitettu henkilöille, joilla päihteiden ongelmakäyttö on merkittävästi vaikuttanut rikosten tekemiseen ja jotka itse ovat halukkaita sitoutumaan hoitoon. Tarkoituksena on kohdistaa uusi rangaistus-

tusmuoto ensi sijassa niihin rikoksentekejiin, jotka eivät päihdeongelman-
sa vuoksi sovellu yhdyskuntapalveluun. Oikeusministeriössä valmistellun
hallituksen esityksen mukaan sopimushoitoa voitaisiin tuomita maksimis-
saan kahdeksan kuukauden ehdottoman vankeustuomion sijasta. Sopimus-
hoidon sisältämä päihdehoito voi olla laitoshoidon, avohoidon ja kuntoutusta.
Ehdotuksen mukaan sopimushoito käynnistyy alueellisena kokeiluna. Hoidon
kustannuksista vastaa valtio.

Vastuutahot: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.

4. **Sakon muuntorangaistus.**

Parhaillaan oikeusministeriössä on arvioitavana sakan muuntorangaistuksen
asema seuraamusjärjestelmässä sekä sakkovankien sijoittamiseen liittyvät
kysymykset. Tavoitteena on noin 80 sakkovangin vähennys.

Vastuutahot: oikeusministeriö.

5. **Vapautuvien vankien jälkihuoltoon parannetaan kehittämällä
seuraamusjärjestelmästä palaavien palveluohjausta ja pääsyä
sosiaali- ja terveystuella sekä asumis-, koulutus- ja työllisyys-
palvelujen piiriin.**

Vankilasta vapautuville vangeille turvataan heidän tarvitsemansa peruspal-
velut. Tämä tarkoittaa sosiaali- ja terveystuella sekä koulutus- ja työllis-
tämispalveluja. Palvelujen turvaaminen edellyttää vastuukysymysten tar-
kennuksia eri viranomaisten sekä valtion ja kunnan välillä sekä saumatto-
man palveluketjun varmistamista vankilan ja siviilin välillä. Kunnallisissa ja
seudullisissa hankkeissa kehitetään seuraamusjärjestelmien piirissä olevien
ja sieltä palaavien palveluohjausta ja suunnitelmallista, pitkäjänteistä
kuntoutusta. Tätä toimintaa tulee tukea paitsi kehittämisrahoituksella myös
turvaamalla itse palvelujen saatavuus.

Vastuutahot: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö,
opetusministeriö, kunnat, kolmas sektori.

Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Ensikertalaisten rikok- sen uusimisprosentti	Ei vielä tietoa nykyi- sestä lähtötasosta, tutkimus käynnistyy kesällä 2004	Alenee 3% vuoteen 2007 mennessä	Tilastokeskus
Ensikertalaisten vanki- laan palaamisprosentti	35 % viiden vuoden seurannassa	Enintään 32 % vuonna 2007	Tilastokeskus, Rikosseuraamus- virasto
Tois- ja useampiker- taisten rikoksen uusi- misprosentti	Toiskertaisilla vangeilla 40 % viiden vuoden seurannassa, kolmas- kertaisilla 50 %	Alenee 3% vuoteen 2007 mennessä	Tilastokeskus, Rikosseuraamus- virasto

Rangaistusten vaikuttavuuden seurantaan kehitetään reaaliaikainen seuranta- ja tilastointijärjestelmä. Tämän avulla voidaan seurata eri rangaistusten ja rangaistusjärjestelmässä suoritettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä selvittää niitä seikkoja ja olosuhteita, jotka lisäävät tai vähentävät uusintarikollisuutta vankilasta vapautumisen jälkeen.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on suunnitellut sopimushoidon kokeiluvaihetta koskevan seurantatutkimuksen, jolla voidaan arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpiteitä 1 (vankeinhoidon lainsäädäntö- ja organisaatiouudistus), 2 (nuorten rikoksentekijöiden seuraamusjärjestelmän uudistaminen) sekä 3 (sopimushoitorangaistus). Näiden toteuttamisen esitettyssä muodossa on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

5.2.5 Terrorismin torjunta

Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Terrorismi on noussut kansainvälisesti tärkeäksi sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavaksi tekijäksi erityisesti Yhdysvaltoihin syyskuussa 2001 kohdistuneiden iskujen jälkeen. Näiden tapahtumien jälkeen kävi entistä ilmeisemmäksi, että terrorismi on kansainvälinen ilmiö eikä eräiden valtioiden kansallinen ongelma.

Vuoden 2001 jälkeen suurimmaksi uhkatekijäksi arvioidussa ääri-islamilaيسessa terrorismissa iskut kohdistuvat entistä selkeämmin siviiliväestöön. Siviiliuhreilla luodaan pelkoa ja uhkaa siviilien keskuuteen.

Arvioiden mukaan Suomeen ei kohdistu suoraa terrorismin uhkaa. Suomi on kuitenkin osa Euroopan unionia ja siten kaikki tekijät, jotka ovat uhka Euroopan unionin jäsenmaille yleensä ovat mahdollisia uhkia myös Suomelle. Suomea voidaan myös käyttää valmistelupaikkana tai kauttakulkupaikkana muualla tehtäviä terroritekoja varten, samoin myös terroristijärjestöjen tukialueena tai varojen keräämispaikkana.

Muualla toteutetut terroriteot voivat innostaa tasapainottomia henkilöitä toteuttamaan omia tavoitteitaan tai pakkomielteitään terrorismin keinoja käyttäen.

Bioterrorismin uhka on noussut näkyvästi esille viime vuosien aikana. Muutaman vuoden takainen jauhokirjeilmiö osoitti, että kansainvälisiä esimerkkejä seurataan myös Suomessa. Yksittäisten ihmisten harkitsemattomuuden ja vastuuttomuuden seurauksena saattaa viranomaisille aiheutua huomattavan määrän työtä. Yhtään uhkatilannetta ei voida jättää tutkimatta sen vuoksi, että todellisen bioterrori-iskun seuraukset ovat vakavat ja laajat. Bioterrorismin torjunta edellyttää toimivaa viranomaisyhteistyötä.

Kansainvälisen terrorismin torjunta edellyttää tiivistä kansainvälistä yhteistyötä. Terrorismin torjuntaa tehdään kahdenvälisenä yhteistyönä sekä kansainvälisten järjestöjen, kuten Euroopan unionin ja Yhdistyneiden kansakuntien piirissä tapahtuvana yhteistyönä. Yhteistyön tehostamiseksi käytännön tasolla poliisiorganisaatioiden ja tiedustelupalvelujen välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon parantaminen on ollut Suomen hallituksen johdonmukainen tavoite.

Terroristien toimintaedellytyksiä heikentää terrorismin rahoituskanavien selvittäminen ja katkaiseminen. Tämä edellyttää tehokasta kansainvälistä yhteistyötä ja liittyy kiinteästi rikostorjuntaan. Terroristit rahoittavat osan toiminnastaan kansainvälisellä rikollisuudella, kuten huumausainerikoksilla.

Terrorismi tulee olemaan jatkossa yksi keskeinen sisäisen turvallisuuden uhka. Uhkaa ei voida vähätellä, sillä Suomi on osa länsimaista maailmaa, joka on ollut ääriislamilaisten terrorismin pääkohde. Heikko valmiustaso voi pikemminkin olla kannustin terroritekoihin, sillä torjuntavalmiuden noustessa tärkeimmissä kohteissa heikkoja kohtia etsitään yhä tarkemmin.

Vaikuttavuustavoitteet

Suomeen ei kohdistu eikä Suomessa tehdä eikä valmistella terroritekoja.

Keskeiset strategiset linjaukset

Terrorismin torjunnasta Suomessa vastaa poliisi. Torjunta perustuu kansainväliseen ja kansalliseen yhteistyöhön.

Terrorismin torjunta perustuu Euroopan unionin strategiaan linjauksiin. Näitä ovat kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen sekä terrorismin rahoituksen selvittäminen ja estäminen. Euroopan unionin elinten ja jäsenvaltioiden valmiuksia lisätään terrorismin paljastamisessa, tutkinnassa ja syyttämisessä sillä tavoitteena on ehkäistä mahdollisia uusia terroritekoja. Kansainvälinen liikenne turvaaminen ja rajaturvallisuutta varmistetaan. Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimintavalmiuksia lisätään terroritekojen tapahduttua. Myös niihin tekijöihin pyritään vaikuttamaan, jotka lisäävät terrorismin tukijoita ja varsinaisia terroristeja. Yhteistyötä lisätään terrorismin torjunnassa kaikkein tärkeimmiksi arvioitujen kolmansien valtioiden kanssa.

Terroristi-iskujen torjunta edellyttää tehokasta ennalta estävää työtä. Tämä on pitkälti tietojen keräämistä, yhdistämistä ja analysointia. Viranomaisien ja muiden keskeisten toimijoiden välistä tiedonvaihtoa parannetaan edelleen sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Terrorismin torjuntavalmius kansallisella tasolla tulee pitää korkeana, jotta ei synny sellaista käsitystä, että Suomi olisi terroristeille helpompi kohde syrjäisen sijaintinsa, väestöllisten tai muiden erityistekijöidensä vuoksi.

Toimenpiteet ja vastuutahot

1. **Viranomaisyhteistyön varmistamiseksi ja selkiinnyttämiseksi** laaditaan toimintasuunnitelma terrorismin torjumiseksi. Suunnitelmassa määritellään eri viranomaistahojen työnjako terrorismin torjunnassa sekä toimet viestintävalmiuksien lisäämiseksi ja tiedonhankinnan parantamiseksi. Lisäksi suunnitelma sisältää kehittämistoimet viranomaisten toimintaedellytysten lisäämiseksi terrorismin torjunnassa.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö.
2. **Terrorismin torjunnan koordinoimiseksi ja ajantasaisen tilannekuvan varmistamiseksi** perustetaan sisäasiainministeriön johdolla poikkihallinnollinen analyysi- ja ennakointiryhmä.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö.
3. Toimeenpannaan **Euroopan unionin terrorismin vastaisen julkilausuman**⁵ mukaiset toimenpiteet terrorismin torjumiseksi kansallisella tasolla ja edistetään julkilausumassa asetettujen tavoitteiden toteutumista kansainvälisessä yhteistyössä.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö.
4. **Tehokkaalla rahanpesun torjunnalla** myötävaikutetaan sellaisten rahavirtojen selvittämiseen, jotka liittyvät terrorismin tukemiseen ja tätä kautta edesautetaan terroritekojen ennalta estämistä ja terrorismin liittyvien henkilöiden paljastamista.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.
5. **Varmistetaan koulutuksella**, että viranomaisilla on terrorismin torjunnan edellyttämä ammattitaito ja osaaminen erityisesti analyysien tekemisessä.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö.
6. Hankitaan terrorismin torjunnan **edellyttämää kalustoa ja välineistöä** uskottavan torjuntatason ylläpitämiseksi. Varustetaan terrorismin torjuntaan erikoistuvat ryhmät asianmukaisesti.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö.

Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Esitetyn vaikuttavuustavoitteen mukaisesti terroritekojen määrä tulee olla nolla.

Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpidettä 6 (kaluston ja välineistön hankinta). Toimenpiteen rahoitus sisältyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2005.

⁵ 25.3.2004

5.3 Kiinnijäämisriskin lisääminen, rikosten selvitystason nostaminen ja rikosvastuun toteuttaminen tehokkaasti ja joutuisasti

5.3.1 Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Klassisessa rikosoikeudessa rangaistuksen tasoa, varmuutta ja nopeutta on pidetty pelotevaikutuksen keskeisinä edellytyksinä. Sisäisen turvallisuuden ohjelman kannalta merkittäviä ovat erityisesti rikosten ilmitulon ja selvittämisen, rikosasioiden käsittelyn ja rangaistusten täytäntöönpanon varmuus ja nopeus.

Piilorikollisuus

Niiden rikosten kokonaismäärää, jotka eivät tule viranomaisten tietoon, voidaan arvioida mm. uhritutkimusten perusteella. Vuoden 2000 kansainvälisen uhritutkimuksen mukaan omaisuusrikosten ilmoittaminen vaihteli eri rikoslajeissa. Suomessa autoon ja moottoripyörään kohdistuvissa käyttövarkauksissa ilmoitusprosentti on 90-100 %. Muissa omaisuusrikoksissa ilmoitusalttius vaihteli 30-70 % tasolla. Vuoden 2003 kansallisen uhritutkimuksen mukaan vuoden aikana vähintään lyönnin sisältäneen väkivaltatapauksen uhreja on 106 000. Heistä rikosilmoituksen teki 15 %. Edelleen esimerkiksi huumausaineiden käyttörikosten kokonaismäärää voidaan arvioida huumausaineiden käyttöä koskevien väestötutkimusten perusteella.

Omaisuusrikoksissa rikosten ilmoitusalttius kytkeytyy varsin suoraviivaisesti kysymyksessä olevaan taloudelliseen intressiin. Moottoriajoneuvojen anastuksissa tarve saada joko ajoneuvo palautetuksi tai vakuutuskorvaus on tyypillisesti suuri. Sen sijaan ilmoitusalttius on olennaisesti alhaisempi mm. polkupyörävarkauksissa ja autoihin kohdistuvissa vahingonteoissa. Jos omaisuutta ei ole vakuutettu tai rikoksen aiheuttama vahinko ei ylitä vakuutuksen omavastuuosuutta, kovin merkittävää taloudellista kannustinta rikosilmoituksen tekemiseen ei yleensä ole.

Vuoden 2003 poliisibarometrin mukaan rikoksista ilmoittamisen suhteen on tapahtunut sekä myönteistä että kielteistä kehitystä. Entistä useampi pahoinpitelyn, aseellisen uhkauksen ja seksuaalisen ahdistelun tai väkivallan uhriksi joutunut ilmoittaa rikoksesta. Myös autovarkaus tai sen yritys ilmoitetaan aiempaa useammin. Sen sijaan muu rikos tai haitanteko, omaisuuden varastaminen tai sen vahingoittaminen ja asuntomurto tai sen yritys jätetään entistä useammin ilmoittamatta.

Kaikista rikoksista tulee poliisin tietoon arviolta 20-30 %. Piilorikollisuus on suurinta rikoksissa, jotka on paljastettava tiedustelulla tai valvonnalla, kuten huumausainerikokset, rattijuopumukset ja yleensä liikenne rikokset.

Rikosten selvitystaso

Rikosten selvitystaso on korkein valvonnalla paljastettavissa huumausaine- ja liikenne rikoksissa, joissa poliisi rikoksen havaitessaan voi yleensä välit-

tömästi myös todeta tekijän henkilöllisyyden. Poliisin tietoon tulleiden rikosten selvitysprosentti on näissä rikoksissa 90-100 % välillä.

Väkivaltarikoksissa selvitysprosentti on korkein tutkinnassa tärkeysjärjestyksessä ensimmäiseksi asetetuissa henkirikoksissa, joissa selvitetään 90-100 % rikoksista. Pahoinpitelyrikoksissa selvitysprosentti laskee asteittain siirryttäessä törkeistä teoista lievempiin. Pahoinpitelyissä poliisin tietoon tulleiden rikosten selvitysprosentti on keskimäärin 75 % tasoa.

Omaisuusrikosten selvitystaso on laskenut eri rikoslajeista eniten viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Osin tähän on vaikuttanut rikosilmoitusten tekemisen ja arvokkaiden kulutushyödykkeiden suuri lisääntyminen (esimerkiksi kännykät, kannettavat tietokoneet ja polkupyörät). Omaisuusrikosten tekemisen sietokynnys nousee ja ilmoitusalttius saattaa vähentyä, jos viranomaisten kykyyn selvittää rikoksia ei luoteta. Massarikosten selvitystason säilyttäminen riittävällä tasolla on haaste rikostorjunnan uskottavuudelle.

Suuri osuus massarikollisuudesta, erityisesti omaisuusrikoksista liittyy päihdeiden käyttöön. Poliisi kohtaa rikostorjuntatyössään syrjäytymisvaarassa olevia nuoria sekä päihde- ja mielenterveysongelmaisia rikoksen tekijöitä. Tästä syystä hoitoonohjausta kehittämällä poliisin ja terveys- ja sosiaaliviranomaisten yhteistyönä voidaan vaikuttaa myös omaisuusrikosten määrään. Selvitystasoon vaikuttaa myös Suomessa vierailevien ulkomaalaisten harjoittama massarikollisuus.

Rikosasioiden käsittely ja rangaistusten täytäntöönpano

Suomessa puuttuvat systemaattiset selvitykset, joiden perusteella rikosasioiden käsittelyn nopeutta ja tehokkuutta voitaisiin seurata esitutkinnan alusta rangaistuksen täytäntöönpanoon. Tällaista järjestelmää ollaan kuitenkin parhaillaan luomassa oikeusministeriön, sisäasiainministeriön ja Tilastokeskuksen yhteistyönä. Vaikka kuvaa järjestelmän kokonaistoiminnasta ei ole, on mahdollista todeta yksittäisiä ongelmakohtia. Niitä ovat esimerkiksi talousrikosten käsittelyajat, joita on käsitelty talousrikollisuutta käsittelevässä luvussa 5.2.3.

5.3.2 Vaikuttavuustavoitteet

Luottamus poliisiin säilyy vuoden 2003 tasolla.

Omaisuusrikosten **selvitystasetta parannetaan** vuosittain yhdellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2007 asti. Poliisin tietoon tulleiden omaisuusrikosten määrä vähenee prosenttiyksiköllä vuosittain vuoteen 2007 asti.

Luodaan **kokonaisprosessia kuvaavat** tavoitteet ja mittarit, jotka ulottuvat yli viranomaisrajojen.

5.3.3 Keskeiset strategiset linjaukset

Strategisten linjausten ja niitä tukevien toimenpiteiden painopiste on poikkihallinnollisuudessa sekä rikollisuuteen rekrytoitumisessa ja rikoskierteen katkaisussa. Osa rikollisuuden vähentämiseen liittyvistä toimista jää yksin lainvalvontaviranomaisille, erityisesti poliisille. Tämä tarkoittaa erityisesti massarikosten (tavanomainen varkaus-, vahingonteko-, pahoinpitely-, ajoneuvon käyttövarkaus- yms. rikollisuus) selvittämistä.

Rikosten selvitystaso erityisesti massarikoksissa tulee olla tasolla, joka ylläpitää luottamusta siihen, että rikokset selvitetään ja niihin syyllistyneet saatetaan nopeasti vastuuseen teoistaan. Rikoksista ilmoittamatta jättämisen syynä ei saa olla se, että ihmiset eivät enää luota viranomaisten kykyyn ja haluun selvittää rikoksia.

Rikosprosessin sujuvalla ja tehokkaalla toteuttamisella varmistetaan, että rikollisesta toiminnasta joutuu edesvastuuseen. Erityisesti nuorten kohdalla on tärkeää, että rikollisen toiminnan seuraukset konkretisoituvat riittävän nopeasti, jotta yhteys tekojen ja niiden seurausten välillä on selkeä.

Erityisesti vakavissa rikoksissa mutta myös massarikoksissa todistajina toimivia tulee suojella ja tukea, jotta halukkuus toimia todistajana oikeudenkäynnissä ei vähene painostuksen tai uhkailun johdosta. Näin estetään myös turhat viiveet käsittelyajoissa.

5.3.4 Toimenpiteet ja vastuutahot

1. **Kiinnijäämisriskiä lisätään poistamalla raja-aitoja viranomaisten sisällä ja välillä.**

Selvitetään Helsingin, Espoon ja Vantaan kihlakuntien poliisilaitosten talous- ja huumausainerikostutkintayksiköiden sijoittaminen pääkaupunkiseudulla yksiin tiloihin. Samassa yhteydessä selvitetään tarpeet myös edellä mainittujen poliisiyksiköiden tiedustelu- ja analyysiyksiköiden sijoittamisen samoihin tiloihin tehokkaan tiedonkulun ja toimintojen koordinoinnin turvaamiseksi. Selvityksessä huomioidaan tehokkaan tiedonkulun ja toimintojen koordinoinnin varmistaminen myös keskusrikospoliisin, tullin talous- ja huumausainerikostutkinnan sekä tiedustelu- ja analyysiyksiköiden kanssa sekä varmistetaan yhteydet rajavartiolaitokseen. Kiinnijäämisriskiä erityisesti vakavassa rikollisuudessa lisätään kehittämällä edelleen yhteistyötä viranomaisten välillä. Yhteistyö tapahtuu ensisijaisesti poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välillä yhteisiä analyysiyksiköitä perustaen.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.

2. **Kiinnijäämisriskiä lisätään tehostamalla torjuntatyössä tekijäkeskeisyyttä.**

Toimintamalli liittyy vakavan rikollisuuden osalta torjuntakohteiden määrittely- ja valintaprosessin kehittämiseen sekä poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen ja syyttäjän yhteistoiminnan lisäämiseen. Tekijäkeskeisyydessä oleellista

on rikoksesta epäillyn koko rikollisen toiminnan paljastaminen riittävän vaikuttavuuden aikaansaamiseksi ja kaikkien lainsäädännön mahdollistamien torjuntakeinojen tehokas käyttäminen (esim. liiketoimintakielto). Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyön edistäminen edellyttää yhteisiä alueellisia rikostiedustelu- ja analyysiyksiköitä ja yhteisen valtakunnallisen rikostiedustelu- ja rikosanalyysikeskuksen perustamista. Viranomaisyhteistyötä tukee rekisterien yhteiskäytön lisääminen sekä yhteistyön laajentaminen tekniikan ja välineistön hankinnassa ja käyttöön otossa. Tekijäkeskeisyys tulee saattaa lähtökohdaksi myös rikosketjun loppuvaiheeseen eli oikeusprosessiin ja tuomion täytäntöönpanoon.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö.

3. **Rikoshyödyn poisottamista tehostetaan rikoksenteko- mahdollisuuksien ja rikoksesta saatujen hyötyjen vähentämiseksi.**
Talousrikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden keskeinen tavoite on taloudellisen voiton saavuttaminen. Rikoshyödyn poisottaminen vähentää rikosten tekemisen houkuttavuutta ja vaikeuttaa pääomaa edellyttävien rikosten tekemistä. Viranomaisyhteistyö on osoittautunut rikoshyödyn jäljittämisessä tehokkaaksi keinoksi, ja sitä tulee edelleenkin kehittää mm. tietojenvaihtosäännösten muuttamisella. Lisäksi tulee luoda menettelytavat, joilla ulkomaille siirretty rikoshyöty saadaan nykyistä paremmin palautettua. *Vastuutahot:* sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö.
4. **Rikosprosessia nopeutetaan.**
Rikosoikeusjärjestelmän vaikuttavuus suhteessa tekijään edellyttää yhteiskunnan puuttumista tehtyyn rikokseen suhteellisen pian itse teon jälkeen. Rikosprosessin nopeuttaminen tulee nähdä sekä strategisena (lainsäädännön kehittäminen, yhteiset strategiat ja tulostavoitteet) että operatiivisena (toimintamenetelmien kehittäminen) tavoitteena. Lisäksi rikosasioiden käsitteilyketjua ja sosiaalisten tukitoimien ketjua tulee tarkastella rinnakkaisina. Käytettävissä olevat voimavarat huomioon ottaen nopeutettu rikosprosessi tukitoimineen tulisi kohdistaa erityisesti nuoriin ja ensikertalaisiin.
Vastuutahot: oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.
5. **Rikoksen tekijöiden rekisteröintien tehostaminen.**
Rikostutkinnan yksi tärkeimpiä uusia menetelmiä on dna-rekisteröinti. Mitä laajemmaksi rekisteröityjen joukko tulee, sitä todennäköisempää on, että muutoin selvittämättömiksi jäävien rikosten tekopaikalta otettu näyte tuo esille mahdollisen rikoksenteelijän. Selvitetään mahdollisuudet laajentaa rikoksenteelijöiden dna-rekisteröintiä. Lisäksi tulee selvittää mahdollisuuksia hyödyntää matkustusasiakirjojen biometrisiä tunnisteita rikosten selvittämisessä.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö.
6. **Kansainvälistä viranomaisyhteistyötä kehitetään.**
Selvitetään mahdollisuudet laajentaa poliisi, tulli, raja -yhteistyö koskemaan myös Venäjä ja Baltian maat. Rikostorjuntayhteistyötä Venäjän kanssa tehostetaan. Suomi-Venäjä rikostorjunnan koordinoitiryhmää laajennetaan tullin ja rajavartiolaitoksen edustuksella.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.

7. **Syyttäjätöimintää tehostetaan.**
Rikosten syytteeseen saamista tehostetaan kehittämällä kansainvälistä yhteistyötä ja nopeuttamalla rikosprosessia. Rikosoikeudenkäyntimenettelyä kevennetään ja tehostetaan digitaali- ja videotekniikan hyödyntämistä asi-anosaisten ja todistajien kuulemisessa. Huumausaine-, väkivalta- ja talousrikoksissa sekä kansainvälisissä rikoksissa poliisin tulee tehdä esitutkintailmoitukset syyttäjälle, jotta syyttäjän käytössä olevia prosessuaalisia keinoja voidaan käyttää. Tietotekniikan ja tiedostojen käyttöä kehitetään yli hallinnonalojen rajojen.
Vastuutahot: oikeusministeriö, sisäasiainministeriö.
8. **Poliisin kuljetustehtävät selvitetään kokonaisuudessaan erityisesti vanginkuljetuksen tehostamiseksi.**
Vankien kuljettamista selvittäneen työryhmän työn pohjalta selvitetään optimaalista logistiikkaa alan asiantuntijoita hyväksikäyttäen. Tältä pohjalta kehitetään edelleen poliisin ja vankeinhoitolaitoksen työnjakoa sekä harkitaan uusia ratkaisumalleja.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö.
9. **Todistajansuojelua tehostetaan varsinkin vakavan rikollisuuden torjuntaedellytysten turvaamiseksi.**
Keskeinen toimenpide todistajan suojan lisäämiseksi on eri viranomaisista koostuvan kansallisen tukikeskuksen perustaminen. Sen tehtävänä on tarjota asiantuntemustaan ja tarvittavaa teknistä välineistöä muiden viranomaisien käyttöön, vastata parhaiden käytäntöjen luomisesta ja muutenkin kehittää todistajansuojelua tulevaisuuden toimintaympäristön muutosten tuomien haasteiden torjumiseksi. Järjestäytyneen rikollisuuden merkitys kasvaa edelleen Suomessa. Tehokas torjunta edellyttää anonyymitodistamisen mahdollisuuden selvittämistä. Todistajansuojelun tehostuessa siihen liittyvää koulutusta tulee tehostaa ja tiedonkulku varmistaa eri viranomaisten välillä. Tämä mahdollistaa paremman tiedonkulun myös todistajalle koskien prosessia ja sen keskeisiä vaiheita.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö.

5.3.5 Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Luottamus poliisiin, % vastanneista	94% / vuosi 2003	Vähintään 94 % / vuosi 2007	Poliisin turvallisuus-barometri
Omaisuusrikosten selvitystaso, %	36,2 / vuosi 2003	40,2 % / vuosi 2007	Tilastokeskus

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Poliisin tietoon tulleiden omaisuusrikosten lkm	289 128 / vuosi 2003	Enintään 270 000 / vuosi 2007	Tilastokeskus
Syyttäjien käsittelyaikatavoitteet	Keskimääräinen käsittelyaika 1,6 kk, noin 1 150 yli 6 kk syyteharkinnassa olevaa asiaa / vuosi 2003	Keskimääräinen käsittelyaika 1,4 kk, ei yli 6 kk syyteharkinnassa olevia asioita / vuosi 2007	Syyttäjien tietojärjestelmä

Rikosprosessin vaikuttavuutta kokonaisuudessaan kuvaavat mittarit ja tunnusluvut kehitetään sisäasiainministeriön, oikeusministeriön ja Tilastokeskuksen yhteisessä hankkeessa ja liitetään sisäisen turvallisuuden ohjelmaan niiden valmistuttua.

5.3.6 Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpidettä 2 (kiinnijäämisriskin lisääminen tehostamalla torjuntatyössä tekijäkeskeisyyttä). Tämän toteuttamisen esitetystä muodosta on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

5.4 Rikoksen uhrin aseman parantaminen

5.4.1 Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Suomessa rikoksen uhrin eli asianomaisen asema esitutkinnassa ja rikosoikeudenkäynnissä on kansainvälisesti katsoen suhteellisen hyvä. Toisin kuin monissa muissa Euroopan valtioissa asianomistajalla on meillä halutessaan mahdollisuus esittää syyttäjän vaatimuksista poikkeavia rangaistusvaatimuksia oikeudenkäynnissä. Hän voi itsekin nostaa rikoksesta syytteen, jos virallinen syyttäjä päättää jättää syytteen nostamatta. Uhrille on etua myös siitä, että tuomioistuin käsittelee hänen vahingonkorvausvaatimuksensa rikosasian yhteydessä. Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä uudistettaessa rikoksen uhrin asemaa parannettiin asettamalla syyttäjille velvollisuus ajaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta rikosasian vastaajaa vastaan. Yksityisoikeudellinen vaatimus tarkoittaa lähes aina rikoksen uhrin vahingonkorvausvaatimusta rikoksen tekijältä. Vuodesta 1974 lähtien on ollut mahdollista saada rikosvahingoista korvausta myös valtion varoista.

Seksuaali- ja väkivaltarikoksissa vastuuta rikosasian saattamisesta oikeuskäsittelyyn on siirretty rikoksen uhrilta oikeusviranomaisille muuttamalla ns. asianomistajarikoksia virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi. Tavoitteena on ollut, että uhrin ei tarvitse tuntea henkilökohtaista vastuuta ja mahdollisesti syyllisyyttä teon siirtymisestä oikeuskäsittelyyn. Nykyään seksuaalirikosten ja perheväkivallan uhreilla on oikeus valtion varoista palkkionsa saavaan oikeudenkäyntiavustajaan tai tukihenki-

löö. Avustajan ja tukihenkilön vaihtoehtoisuus on tarkoitus poistaa ja samalla ulottaa etu koskemaan nykyistä laajempaa asianomistajaryhmää.

Vuoden 1999 alussa käyttöön otetun lähestymiskiehellön ensisijaisena tavoitteena on ollut kohentaa entisen kumppaninsa harjoittamasta häirinnästä kärsivien naisten asemaa. Lakia on muutettu tavoitteena edelleen tehostaa perhe- ja läheisväkivaltaan puuttumista ja parantaa yleisemminkin pahoinpitelyn uhrin suojaa.

Vuonna 2003 tuli voimaan tärkeä todistajan ja asianomistajan asemaa parantanut lainsäädännön muutos. Muutoksen jälkeen todistajaa ja rikoksen uhrina on voitu kuulla oikeudenkäynnissä toisen asianosaisen läsnä olematta, jos se on tarpeen todistajan tai hänelle läheisen henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhalta. Samalla lasten kuuleminen oikeudenkäynnissä säänneltiin aiempaa tarkemmin.

Euroopan unionin tasolla pyritään parantamaan rikoksen uhriksi joutuneen mahdollisuuksia saada korvauksia. Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä korvausasioissa kehitetään myös laajemmin. Valmistelussa on mm. esitetty, että rikoksen uhri voisi aina jättää korvaushakemuksen oman asuinvaltionsa korvausviranomaiselle, vaikka korvauksen maksaisikin toinen jäsenvaltio. Euroopan unionin tasolla on pohdittu myös keinoja muualla kuin kotimaassaan rikoksen uhriksi joutuvien auttamiseksi.

1990-luvulla syntyi uusia rikoksen uhrien tukipalveluja, jotka kehittyivät nopeasti ja laajenivat myös alueellisesti. Erityisesti Rikosuhripäivystyksen ja Raiskauskeskus Tukinaisen toiminnan seurauksena uhriksi joutumisen monenlaiset ja usein pitkäaikaiset vaikutukset uhrin elämään ovat entistä paremmin tiedossa. Ensimmäiset perheväkivallan uhreille tarkoitettut turvakodit perustettiin 1970-luvun lopussa. Turvakodit ovat palvelukeskuksia, joista perheväkivallan tai sen uhan kohteena olevat voivat saada tukea kriisitilanteensa ratkaisemiseksi. Ensi- ja turvakotien liitto käynnisti turvakotitoiminnan vuonna 1979 ja nykyään liitolla on 13 turvakotia, yksi turva-asunto sekä monipuolista avopalvelutoimintaa. Lisäksi maassamme on noin kymmenkunta muuta turvakotia, joista yli puolet on kuntien ylläpitämiä. Muista vastaa jokin yksityinen taho tai yhdistys. Yhteensä turvakotipaikkoja on noin 120.

Turvakotien asiakkaista 97 prosenttia on naisia. Maahanmuuttajanaisten osuus asiakkaista on kasvanut vuosittain. Suurimmissa kaupungeissa nykyään noin joka kolmas tai neljäs turvakodin asiakas on ulkomaalainen.

5.4.2 Vaikuttavuustavoitteet

Rikoksen uhriksi joutunut saa riittävät ja kattavat tukipalvelut molemmilla kansalliskielillä asuinpaikasta ja vastuuviranomaisesta riippumatta. Viranomaiset ohjaavat uhrin tukipalveluun.

Rikoksen vuoksi kriisissä olevalta **uhriilta ei edellyteta aktiivisuutta ja hyvää toimintakykyä** vahingonkorvausten hakemisessa ja muissa asioidensa järjestämisessä.

Rikosvahinkojen korvaaminen valtion varoista tehostuu.

Uhrin asemaa **erityisen vaikeissa** tilanteissa parannetaan.

5.4.3 Keskeiset strategiset linjaukset

Rikoksen uhrin auttaminen ja tukeminen on tärkeää. Vaikka viranomaisille tilanne on tuttu ja päivittäin toistuva on se uhrille usein ainutkertainen traumaattinen kokemus. Viranomaisten tehtävänä on tukea ja auttaa rikoksen uhria tämän asema ja tilanne huomioon ottaen.

Rikoksen uhrin tukeminen edellyttää toimivaa ja tehokasta yhteistyötä viranomaisten ja uhrin tukemiseen keskittyvien järjestöjen välillä. Tällä varmistetaan, että rikoksen uhri saa riittävät tukipalvelut siitä riippumatta, missä hän on joutunut rikoksen kohteeksi ja minkä viranomaisen kanssa hän asioi. Tukipalvelujen tulee jakautua alueellisesti tasaisesti.

Eryteisesti läheisväkivaltatapauksissa vaikutetaan siihen, että vältetään useampiker-
tainen uhriksi joutuminen.

Turvakotien määrä ja toimintaedellytykset varmistetaan.

5.4.4 Toimenpiteet ja vastuutahot

- Rikosuhripäivystyksen toiminta vakiinnutetaan.**
Rikosuhripäivystyksen toiminta vakiinnutetaan ja valtakunnallistetaan. Valtion rahoitusosuutta lisätään nykyisestä. Selvitetään mahdollisuudet hyödyntää sovittelutoiminnan ja Rikosuhripäivystyksen mahdollisesti samaan aikaan tapahtuvaa valtakunnallistamista. Yhteistyömahdollisuuksia tulee kar-
toittaa esimerkiksi toimitilojen hankinnassa ja käytössä.
Vastuutahot: [oikeusministeriö](#).
- Varmistetaan alueellisesti kattava turvakotiverkosto, jolla on riittävät toimintaedellytykset.**
Suomessa on turvakotipaikkoja tilastollisesti tarkastellen liian vähän. Joi-

denkin turvakotien taloudelliset resurssit eivät ole riittäviä toiminnan ylläpitämiseen. Lisäksi selvitetään tarpeet perustaa salaisia turvakoteja rikoksen uhrin asemaa parantavana käytännön toimenpiteenä.

Vastuutaho: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kolmas sektori.

3. Väkivallan uhria ja tekijää koskevaa *tietoa* **tulee kerätä ja analysoida kattavasti.**
Lisäksi järjestetään aiheeseen liittyvää koulutusta ja tuotetaan uhrin asemaa koskevia tutkimuksia. Uhritutkimusten epäsäännöllinen rahoitus on koettu ongelmaksi esimerkiksi Oikeusministeriön rikosuhritoimikunnan (2001:5) mietinnössä.
Vastuutahot: oikeusministeriö.
4. **Rikosvahinkolaki** uudistetaan vuoden 2006 alussa.
Uudistamisen tavoitteena on käsittelyn nopeuttaminen, korvaustason nostaminen sekä korvattavien vahinkojen laajentaminen nykyisestä.
Vastuutahot: oikeusministeriö.

5.4.5 Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Kehitetään oikeusturvabarometri, jolla mitataan eri osapuolten kokemuksia rikosprosessissa	Ei toistaiseksi tiedossa		Oikeusministeriö

5.4.6 Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpiteitä 1 (rikosuhripäivystyksen rahoitus) ja 4 (rikosvahinkolain uudistaminen). Näiden toteuttamisen esitetyssä muodossa on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

5.5 Onnettomuuksien vähentäminen ja ennalta estävän työn tehostaminen

5.5.1 Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Vuosittain onnettomuuksissa kuolee yhteensä noin 2 700 henkilöä. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa kuolee noin 2 100 henkilöä. Yleisimmät syyt ovat kaatumiset ja putoamiset (1 122 henkilöä vuonna 2002) sekä alkoholimyrkytykset, hukkumiset, tukehtumiset, paleltumiset ja palotapaturmat. Liikenteessä kuolee noin 400 ja työssä noin 40 henkilöä. Tapaturmista aiheutui vuonna 2001 runsas 180 000 hoitojak-

soa sairaaloissa ja niissä menetetään vuosittain 3-5 % Suomen bruttokansantuotteesta. Tapaturmista arvioidaan vuosittain koituvan kustannuksia yhteiskunnalle noin 5 miljardia euroa. Merkittävimmät kustannuserät ovat työkyvyttömyyseläkkeet ja sairaalahoito.

Onnettomuuksien määrän kehitykseen vaikuttavat yhteiskunnan ikääntyminen, vapaa-ajan, elämysonnettomuuksien sekä alkoholinkäytön lisääntyminen. Maan sisäisen muuttoliikkeen jatkuessa kattavien sosiaali-, terveys- ja turvallisuuspalvelujen organisointi maan eri osissa on vaikeutumassa. Palvelujen tarjonnassa tulee myös ottaa huomioon ulkomaalaisten ja vammaisryhmien palvelutason turvaaminen.

Pääsääntöisesti onnettomuuksien ja tapaturmien torjuntatyö on Suomessa hajanaisesti järjestettyä. Poikkeuksen muodostavat työtapaturmien ja liikenneonnettomuuksien torjuntatyö. Järjestelmällisen työn tuloksena näiden onnettomuuksien määrät ovat vähentyneet. Myös tulvatorjunnan ja patoturvallisuuden osalta viranomaisyhteistyö toimii hyvin.

Tulipalojen ehkäisy on säädösten avulla verraten hyvin järjestetty. Metsä- ja muiden maastopalojen määrä vaihtelee huomattavasti vuosittain sääoloista riippuen. Rakennuspaloiksi tilastoitujen palojen määrä on vähentynyt 1990-luvulla. Vähentyminen on osittain seurausta tilastointijärjestelmässä tapahtuneista muutoksista. Tuhopolttojen määrä on 1980-luvulta lähtien lisääntynyt huolestuttavasti. Palokuolemien määrä on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna korkeahko. Tulipaloissa on kuolee keskimäärin 80⁶ henkeä vuosittain. Kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana luvut ovat kääntyneet nousuun. On vaikeaa arvioida, onko nousu pysyvää. Tulipalojen aineelliset vahingot suhteutettuna asukaslukuun ovat taas pienemmät kuin muissa Pohjoismaissa.

Väkilukuun suhteutettuna tapaturmaisesti kuolleiden määrä on lisääntynyt koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa ja vähentynyt liikenne- ja työtapaturmissa 1970-luvulta lähtien. Tapaturmaisesti kuolleiden kokonaismäärä suhteutettuna asukaslukuun on yli sadan vuoden ajan pysynyt jokseenkin samalla tasolla ollen noin 50 ihmistä vuodessa 100 000 asukasta kohti. Määrä on Euroopan unionin korkein ennen 1.5.2004 tapahtunutta laajentumista. Työikäisten miesten osuus tapaturmaisesti kuolleista on Suomessa poikkeuksellisen korkea. Keskeinen selittävä tekijä on suomalainen turvallisuuskulttuuri ja sen keskeiset ongelmat - taipumus uhkarohkeaan käyttäytymiseen ja humalahakuinen alkoholinkäyttö.

Ilman erityisiä uusia torjuntatoimia tapaturmaisesti kuolleiden ja loukkaantuneiden kokonaismäärän arvioidaan kasvavan. Onnettomuuksien suhteelliset määrät muuttunevat. Erityisesti väestön ikääntyminen, lisääntyvä vapaa-aika ja kasvava alkoholin kulutus lisäävät liikenneonnettomuuksia, liikuntatapaturmia, kaatumisia ja asuntopaloja. Toisaalta nuorille ja keski-ikäisille miehille tyypilliset uhkarohkeasta käyttäytymisestä johtuvat onnettomuudet todennäköisesti vähenevät väestön ikääntyessä.

⁶ *Palokuolemia on vuosittain 80-90. Viime vuosina 90 on ollut lähempänä keskiarvoa.*

Suuronnettomuudet

Useimmat Suomessa tapahtuneet suuronnettomuudet ovat olleet tulipaloja, räjähdys- tai liikenneonnettomuuksia. Nämä säilyvät myös tulevaisuudessa yleisimpinä suuronnettomuustyyppinä.

Yritysten ja yhteiskunnan toimintojen keskittyminen aikaisempaa suurempiin yksiköihin lisää erityisesti suurten henkilö- ja omaisuusvahinkojen riskiä varsinkin, jos ennakkolisiin turvallisuustoimiin ei panosteta riittävästi. Vaarallisten aineiden maantie- ja rautatiekuljetukset sekä käyttö teollisuudessa säilyvät suuronnettomuusriskeinä entisellään. Suuronnettomuuksiin rinnastettava arkiturvallisuuden uhka on myös laaja ja samanaikaisesti tapahtuva häiriö sähkön, lämmön ja veden jakelussa sekä tieto- ja muissa liikenneyhteyksissä. Onnettomuudet kriittisissä tietojärjestelmissä voivat aiheuttaa yhteiskunnassa suuronnettomuuteen verrattavan tilanteen.

Ympäristö- ja luonnononnettomuuksien uhat kytkeytyvät pääosin globaaleihin ja kansainvälisiin ympäristöongelmiin. Ilmastomuutoksesta aiheutuvien onnettomuuksien kuten myrskyjen ja tulvien uhka kasvaa. Venäjän vanhenevat ydinvoimalat ja muu ydinenergian käyttö sekä käytetyn ydinpolttoaineen käsittely aiheuttavat Suomen alueelle ulottuvien onnettomuuksien riskejä. Uuden ydinreaktorin hankinnasta Olkiluotoon on päätetty. Siten myös kotimaiset ydinvoimalat säilyvät varautumisessa huomioon otettavana riskinä vähintään useita kymmeniä vuosia.

Suomenlahden laivaliikenteen kasvu, varsinkin öljykuljetukset ja Helsingin kohdalla risteävä matkustajaliikenne muodostavat lisääntyvän suuronnettomuusuhkan ja myös uhkan ympäristöturvallisuudelle. Uhkana on myös kansainvälisen yhteistyön riittämättömyys ja taantuminen varsinkin torjuntatoimien kannalta keskeisten Venäjän viranomaisten kanssa.

Viranomaisten toimintavalmius ja –kyky toimia onnettomuustilanteissa vaikuttavat siihen, miten turvallisuustilanne subjektiivisella tasolla koetaan. Suuronnettomuusriskeihin on syytä varautua panostamalla hälytysjärjestelmien kehittämiseen sekä viranomaisyhteistyön toimivuuden varmistamiseen.

Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat

Vuosina 2000-2030 ikääntyneiden määrä ja heidän osuutensa väestöstä kasvaa selvästi kaikkialla Suomessa. Vuonna 2010 lähes neljäsosa suomalaisista on täyttänyt 65 vuotta ja vanhuuseläkeläisten lukumäärä on kasvanut neljännesmiljoonalla. Ennusteiden mukaan vuonna 2030 on 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä jo yli neljännes. Suhteellisesti vielä nopeammin kasvavat vanhimmat ikäluokat. Vuoteen 2030 mennessä sekä yli 74-että yli 84-vuotiaiden määrät yli kaksinkertaistuvat. Ikääntyneillä tapaturmariski on suurempi ja tapaturmien seuraukset vakavammalla kuin nuoremmilla ikäluokilla.

Alkoholi on yleinen taustatekijä tapaturmissa. Tapaturmaisesti kuolleista henkilöistä yli 800 on ollut päihtyneenä tapaturmahetkellä. Alkoholin käytön seurauksena Suomessa kuolee nykyään vuosittain yli 3 000 henkeä. Vuonna

2000 yli puolet tulipaloissa kuolleista ja hukkuneista oli päihdyksissä tapaturmahetkellä. Hukkumisiin liittyy yleistä riskikäyttäytymistä. Tutkimuksessa hukkuneiden taustoista löytyi runsaasti yleistä ongelma- ja riskinottokäyttäytymistä, mm. liikennerikkomuksia ja rattijuoppoustuomioita. Tutkimuksen mukaan 20 prosentin kasvun alkoholin kulutuksessa lisää alkoholi-kuolemien määrää noin 600 hengellä vuosittain. Alkoholin käytön yhteiskunnalle aiheuttamat välittömät vuositason kustannukset on arviolta 550-705 miljoonaa euroa. Alkoholin kulutus on kasvanut erityisesti nuorten ikäryhmässä.

Suomen koti- ja vapaa-ajan tapaturmakuolleisuus on suurempi kuin länsimaissa yleensä. Suomi on sijoittunut kansainvälisessä vertailussa 20. sijalle, kun esimerkiksi Ruotsin (4.), Norjan (9.) ja Tanskan (11.) sijoitukset ovat huomattavasti paremmat. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmista aiheutuneet välittömät kustannukset yhteiskunnalle ovat vuositasolla noin 460 – 550 miljoonaa euroa. Arviot yhteiskunnalle aiheutuvista kokonaiskustannuksista ovat noin 2,5 – 4,0 miljardia euroa.

Ongelmana on, että koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjunta on perustunut pääsääntöisesti viranomaiskohtaiseen lähestymistapaan. Esimerkiksi koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjuntatyö on jäänyt toistaiseksi kampanjayhteistyöhön, eikä pitkäjänteistä tutkimus- ja kehittämistoimintaa ole kyetty organisoimaan. Alalta on puuttunut liikenne- ja työtapaturma-alojen kaltainen keskitetty torjuntatyön organisaatio ja rahoitusjärjestelmä. Kansanterveyslaitoksen yhteyteen perusteilla oleva koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisy-yksikön rahoitus ei toistaiseksi mahdollista laajaa ja vaikuttavuudeltaan riittävää ennaltaehkäisytyötä.

Vammaan johtavista koti- ja vapaa-ajan tapaturmista yleisimpiä ovat liikuntatapaturmat, joiden määrä on jatkuvasti kasvanut. Liikuntatapaturmista kaksi kolmasosaa sattuu miehille. Eniten miesten tapaturmia sattuu jalkapallossa, sählyssä ja jääkiekossa. Naisilla liikuntatapaturmia sattuu eniten lenkkeilyssä. Yleisimmät kotitapaturmatilanteet ovat kaatuminen, liukastuminen, satuttaminen terävään esineeseen ja palovammat. Miehillä tapaturmia sattuu eniten huolto- ja korjaustoissa ja naisilla ruoan valmistamisen ja siivoamisen yhteydessä. Kotona kaatumiset ovat erityisesti iäkkäiden naisten ongelma. Ikääntyneiden kaatumisvammat ovat nelinkertaistuneet viimeisten 25 vuoden aikana. Tie-, katu- ja piha-alueilla tapahtuu arviolta noin 70 000 sairaalahoitoa vaativaa kaatumis- ja liukastumistapaturmaa vuodessa. Niissä loukkaantuneista kaksi kolmasosaa on jalankulkijoita ja yksi kolmasosa pyöräilijöitä. Yhteiskunnalle ulkona kaatumisista ja liukastumistapaturmista aiheutuu vuosittain suuruusluokaltaan 420 miljoonan euron kustannukset. Vastuu jalankulkijoiden liukastumisten torjunnasta on siirretty sosiaali- ja terveysministeriöltä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Vesiturvallisuus

Vuonna 2003 Suomessa hukkui 176 henkilöä. Hukkumiskuolemista 65 oli vesiliikenne-onnettomuuksia. Hukkumisonnettomuuksista tapahtuu merellä noin 20 %. Hukkuneista lähes yhdeksän kymmenestä on miehiä. Suurin ryhmä ovat keski-ikäiset, useimmiten humalaiset miehet, jotka ovat liikkeel-

lä lammella tai järvellä pienellä soutuveneellä. Ongelmia ovat yleinen huolimattomuus, puutteellisen kaluston käyttö sekä riskikäyttäytyminen. On arvioitu, että yhdeksän kymmenestä hukkuneesta olisi todennäköisesti selvinnyt käyttämällä pelastusliivejä. Rajavartiolaitos suorittaa noin 1 300 pelastustehtävää Suomenlahden merialueella vuosittain. Onnettomuusalue on pääsääntöisesti huvivene. Arvion mukaan jopa 30–40 % onnettomuuksista on ainakin osittain huolimattomuudesta aiheutuvia.

Rajavartiolaitoksen suorittaman valvonnan avulla estetään vuosittain useita (5-20) kaupallisen liikenteen onnettomuuksia. Tulevaisuudessa meri- ja ympäristöonnettomuuksien vaara Itämeren alueella kasvaa lisääntyvien liikennemäärien myötä. Suomenlahden öljykuljetukset ovat lähes kaksinkertaisesti yhteydessä kymmentäluvun jälkipuoliskolla. Samanaikaisesti lisääntyy Suomen ja Viron välinen pika-alusliikenne.

Paloturvallisuus

Pelastuslaitoksilla on noin 15 000 tulipalon aiheuttamaa työtehtävää vuosittain. Näistä rakennuspaloja on noin 3 500. Tulipaloissa tuhoutuneen omaisuuden arvo on noin 210 miljoonaa euroa vuodessa. Toiminnan keskeytyksistä on arvioitu aiheutuvan noin 25 miljoonan euron vuosittaiset vahingot. Tulipalojen määrän arvioidaan nousevan. Tulipaloissa kuolleiden määrä on kansainvälisesti vertaillen varsin suuri eli noin 90⁷ ihmistä vuosittain. Määrä on pysynyt pitkään vakiotasolla. Suunta on teollisuusmaissa yleensä ollut laskeva.

Vuonna 2001 voimaan tullut palovaroittimien pakolliseksi tuleminen ei ole vähentänyt ainakaan merkittävästi palokuolemia. Väestön ikääntyminen ja yksinasuvien vanhusten määrän kasvu aiheuttavat omat paloturvallisuusriskinsä asumismuodosta riippumatta.

Tieliikenneonnettomuudet

Vakuutusyhtiöille ilmoitetaan Suomessa vuosittain yli 100 000 tieliikenneonnettomuutta. Näissä onnettomuuksissa kuolee vuosittain noin 400 ja loukkaantuu lähes 8 500 ihmistä. Liikennekuolemista keskimäärin 25 % aiheutuu ylinopeudesta, 20 % rattijuopumuksesta ja 15 % turvavyön käytön laiminlyömisestä. Muita merkittäviä syytekijöitä ovat kuljettajan heikentynyt vireystila, ajoneuvon epäkuntoisuus sekä itsemurha.

Viime vuosina tieliikenneonnettomuuksissa kuolleista keskimäärin 415 henkilöstä yli puolet ovat olleet henkilö- tai pakettiautossa matkustaneita. Kohtaamisonnettomuudet ovat vieneet hengen noin 120:ltä ja tieltä suistumiset noin sadalta ihmiseltä vuosittain. Vain yksi neljästä liikennekuolemasta sattuu taajama-alueella. Miesten osuus tieliikenneonnettomuuksissa menehtyneistä on lähes kolminkertainen naisten osuuteen verrattuna. Alle 24-vuotiaiden nuorten riski kuolla liikenneonnettomuudessa on suunnilleen kolminkertainen keski-ikäisiin kuljettajiin verrattuna. Tiehallinnon laskelmien mukaan liikennekuolema maksaa yhteiskunnalle noin 1,9 milj. euroa ja vammautuminen keskimäärin 248 000 euroa. Ne ovat ongelma sekä kan-

⁷ Palokuolemia on vuosittain 80-90. Viime vuosina 90 on ollut lähempänä keskiarvoa.

santerveyden että kansantalouden kannalta, sillä edellä mainituin perustein lasketut yhteiskunnan vuotuiset menetykset ovat 3 miljardin euron suuruusluokkaa.

Hirvieläinkolarit ovat riski tieliikenteelle etenkin syksyisin. Hirvieläinkolareissa on kuollut viimeisen viidentoista vuoden aikana vuositasolla 2-12 henkilöä vuodessa Hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen määrä on vähentynyt suunnitellusti tehokkaan metsästyksen ja hirviaitojen lisääntymisen ansiosta. Syksyllä 2003 kaadettiin 84 466 hirveä, joka vastasi vuoden 2002 tasoa. Hirvikanta on selkeässä laskusuunnassa.

Vuosina 1998 – 2002 kuoli keskimäärin 59 ja loukkaantui 790 jalankulkijaa vuodessa. Taajamissa tapahtui 57 % kuolemista ja 89 % loukkaantumisista. Kaikista jalankulkijauhreista neljännes menehtyi ja lähes puolet loukkaantui suojatiellä tapahtuneissa onnettomuuksissa. Jalankulkijoiden henkilövahingoista viidesosa tapahtui lapsille.

Tutkimukset osoittavat että liikennevalvonta on lähes ainoa keino, jolla liikennekuolemia voidaan vähentää. Tuoreessa tutkimuksessa on arvioitu, että nopeuksien kameravalvontaa lisäämällä ja tehostamalla voitaisiin vuodessa säästää 35-65 liikennekuolemaa. Turvalaitteiden käytön nouseminen taajamissa 88 %:iin ja taajamien ulkopuolella 95 %:iin merkitsisi laskennallisesti 12 liikennekuoleman vähentymistä. Rattijuopumusvalvontaa ja turvavyön käytön valvontaa tehostamalla vältettäisiin noin 20 liikennekuolemaa vuosittain. Myös loukkaantumiseen tai pelkästään omaisuusvahinkoon johtavien liikenneonnettomuuksien määrät alenisivat huomattavasti.

Työtapaturmat

Vuonna 2003 palkansaajille sattui yhteensä noin 119 000 korvaukseen johtanutta työtapaturma- ja ammattitautitapausta. Työtapaturmien määrä on noin 20 % kaikista Suomessa tapahtuvista tapaturmista. Vakavista työtapaturmista sattuu noin 90 % miehille. Kuolemaan johtaneiden työpaikkatapaturmien määrä on vuosina 1999-2003 vaihdellut 33-50 välillä. Tapaturmataajuus oli noin 31 työtapaturma- ja ammattitautitapausta miljoonaa työtuntia kohden. Yleisimmät tapaturmatyypit ovat esineisiin satuttaminen, kaatuminen, liukastuminen ja kompastuminen. Arvion mukaan sairauspoissaoloihin kuluu noin 2 % työllisten työpäivistä. Työkäisen väestön vanhenemisen arvioidaan nostavan sairastuvuutta. Teollisuusaloittain onnettomuuksia tapahtuu eniten rakennusalailla.

Työmatka- ja työasiointiliikenteen osuus suomalaisten liikennesuoritteesta on huomattava, sillä noin kolmannes matkustusosuudesta aiheutuu työ-, työasiointi-, koulu- tai opiskelumatkoista. Päivittäinen työasiointimatkojen määrä on arvioitu olevan noin 600 000. Tapaturmaisten työkuolemien merkittävin syy Suomessa on liikenne. Vuonna 2003 tapahtui 25 työmatkalla sattunutta kuolemaan johtanutta tapaturmaa.

5.5.2 Vaikuttavuustavoitteet

Suomi nousee kaikilla onnettomuussektoreilla vuoteen 2012 mennessä **viiden parhaimman maan joukkoon** eurooppalaisessa turvallisuusvertailussa.

Liikenneturvallisuus paranee niin, että liikenneonnettomuuksissa kuolee vuosittain enintään 250 henkilöä vuonna 2010 ja siitä eteenpäin.

5.5.3 Keskeiset strategiset linjaukset

Tuloksellinen onnettomuuksien ehkäisytyö syntyy eri sektoreiden turvallisuustyön ja yhteishankkeiden yhteisvaikutuksesta. Viranomaisyhteistyöllä ja tiedonvaihdoilla kehitetään onnettomuusriskienhallintaa, jotta toimialojen rajapintojen onnettomuusriskit voidaan tunnistaa ja torjua. Onnettomuuksia ennalta estävää työtä kehitetään lisäämällä yhteistyötä eri toimijoiden välillä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallistasolla.

Koti- ja vapaa-ajan sekä tapaturmien torjuntatyötä vahvistetaan ja koordinoidaan nykyistä paremmin. Parempi turvallisuuskehitys edellyttää nykyistä tehokkaampaa ennaltaehkäisevää toimintaa, parempaa onnettomuusriskien hallintataitoa sekä kansalaisten omatoimisuuden lisäämistä. Yksityisten ihmisten ja yhteisöjen osaaminen ja kyky onnettomuusriskien tunnistamiseen lisääntyy.

Liikenneturvallisuustyötä jatketaan laajana viranomaisyhteistyönä.

5.5.4 Toimenpiteet ja vastuutahot

- 1. Onnettomuuksien ehkäisyn tehostaminen.**

Selvitetään toimivin malli onnettomuuksia ennalta estävän työn tehostamiseksi niin, että onnettomuuksien ehkäisytyön koordinaatio ja yhteensovittaminen sekä resurssien hankinta tehostuu. Suomesta puuttuu tapaturma-alan kansallinen yhteistyöfoorumi, ja hallinnonalojen vastualueiden rajat aiheuttavat suurimmat ongelmat onnettomuuksien vähentämistyössä.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö.
- 2. Seudullisten ja paikallisten turvallisuussuunnitelmien laajentaminen kattamaan myös onnettomuuksien torjunta.**

Paikallistasolla onnettomuuksien ennalta ehkäisy tulee liittää osaksi seudullista ja paikallista turvallisuussuunnittelua. Suunnitelmien tulee kattaa keskeiset toimet onnettomuuksien vähentämiseksi. Myös toimet liikenneonnettomuuksien ja hirvieläinkolareiden vähentämiseksi tulee liittää osaksi turvallisuussuunnittelua. Kuntatason strategiatyössä ja päätöksenteossa huomioidaan tähänastista paremmin turvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Varaudutaan tukemaan onnettomuuksien ehkäisemiseen tähtäävää kansalaisaktiivi-

suutta ja huomioidaan erityisesti harvaan asuttujen alueiden erityisongelmat. Vaikka turvallisuusviranomaiset ovat keskeisesti mukana kunnallisessa ja seudullisessa turvallisuussuunnittelussa, luontevinta on, että työ tapahtuu kunnan/seudun yleisjohtoon ohjauksessa (vrt. Safe Community ja Turvallinen kunta -verkostot).

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Suomen Kuntaliitto, kunnat.

3. **Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjuntatyön vahvistaminen.**

Vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Kansanterveyslaitoksen koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn vastuuyksikön toimintaa. Ministeriöt liittävät onnettomuuksien ehkäisyn lääninhallitusten tulostavoitteisiin. Lääninhallitukset organisoivat laaja-alaisen onnettomuuskehityksen seurannan ja ennaltaehkäisytyön. Selvitetään, miten on tarkoituksenmukaista rahoittaa koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjuntatyön pysyvä vahvistaminen. Kaikki tapaturmalajit kattavan koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjuntatyön ja onnettomuuksia ennalta ehkäisevän tiedottamisen käytännön toteuttaminen osoitetaan tehtäväksi vahvalle valtakunnalliselle ja alueelliselle toimijalle (vrt. Liikenneturva). Käytännön työ tapahtuu tiiviissä yhteistyössä kuntien ja tutkimusyksiköiden kanssa ministeriöiden tulosohjauksessa.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö.

4. **Liukastumisten määrän vähentäminen.**

Liukastumisesta aiheutuvat, sairaalahoitoa vaativat tapaturmat aiheuttavat huomattavan määrän kustannuksia vuosittain. Väestön ikääntyessä erityisesti vanhemman väestön liukastumiset ovat lisääntyneet ja näiden seuraukset ovat yleensä vakavat. Saatujen kokemusten mukaan liukastumisia voidaan vähentää tehokkaasti usein melko pienillä kustannuksilla. Selvitetään keinot liukastumisten määrän vähentämiseksi.

Vastuutahot: liikenne- ja viestintäministeriö, sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto.

5. **Tapaturmien tilastointijärjestelmän kehittäminen.**

Kehitetään tilastointia tarkemman tietoaineiston saamiseksi. Tilastointikäytäntöjen kehittäminen on välttämätön väline onnettomuuksien ehkäisyn tehostamisessa. Tilastojen kautta voidaan arvioida tapahtuneiden onnettomuuksien sekä läheltä piti -tilanteiden määrä ja kehitys. Käynnistetään hanke kehittämään eri tilastojärjestelmien tietojen yhteensovittamista sekä kansainvälistä, alueellista ja paikallista vertailtavuutta. Hankkeessa kehitetään käytännöt, jotka mahdollistavat tapaturma-alan yhteisten tilastoraporttien valmistamisen. Hankesuunnitelma ja esivalmistelu tehdään vuoden 2004 loppuun mennessä ja hanke käynnistetään vuoden 2005 alussa. Päätös tapaturmatiedon keruu- ja analysointijärjestelmä perustamisesta ja ylläpidosta tehdään tilastohankkeen tulosten perusteella. Käynnistetään myös tutkijalautakuntatyypinen toiminta, jonka puitteissa voidaan kerätä tietoa kotitapaturmien syistä ja taustatekijöistä ennaltaehkäisytyön suunnittelun tueksi.

Vastuutaho: sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.

6. **Erityisryhmien asumisen turvallisuuden parantaminen.**
Ikäihmisten ja erityisryhmiin kuuluvien asumismuotojen tulee vastata heidän toimintakykyään. Tarkastetaan vanhustenhuoltoyksiköiden, koulujen, päivähoidon toimintayksiköiden ja vastaavien kohteiden turvallisuustaso. Arvioidaan turvallisuus selvityksen laadinnan yhteydessä koulujen ja päivähoidon toimintayksiköiden poistumisturvallisuuden taso käytännön harjoituksella. Nostetaan kotonaan asuvien iäkkäiden ihmisten turvallisuustasoa kehittämällä koti- ja omaishoitoa sekä varmistamalla, että turvallisuusnäkökohdat arvioidaan tilanteissa, joissa sosiaali- ja terveysturvallisuus muutoinen kohtaavat kotipalveluja tarvitsevia henkilöitä. Tämä toteutetaan käynnistämällä järjestely, jossa niin sanottuun ennaltaehkäisevään kotikäyntijärjestelmään liitetään turvallisuustekijöiden arviointi.
Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasiainministeriö, Suomen Kuntaliitto, kunnat.
7. **Kehitetään onnettomuusriskien hallinnan välineistöä** ja laajennetaan onnettomuus-riskienhallinnan täydennyskoulutusjärjestelmää. Kehitetään työturvallisuussuunnittelussa käytettävää riskienhallinnan välineistöä vastaamaan toimintaympäristön muutoksia liittämällä työturvallisuuden piiriin fyysisen työpaikan lisäksi toiminnan kohteet. Tällöin työturvallisuutta arvioidessa huomioidaan myös työpaikalla toimivien, asioivien tai hoidossa olevien muiden henkilöiden turvallisuus (esimerkiksi potilaiden ja oppilaiden turvallisuus). Työmatkojen ja kodin- ja vapaa-ajan riskien hallinta huomioidaan työturvallisuussuunnittelussa.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.
8. **Liikennevalvonnan lisääminen.**
Liikenteessä kuolleiden ja vakavasti loukkaantuneiden määrää vähennetään vuonna 2001 hyväksytyin periaatepäätöksen mukaisesti. Riittävän laajan liikennevalvontajärjestelmän ylläpito vaikuttaa liikenneturvallisuuteen. Automaattisen valvonnan laajentaminen pääteillä on yksi keino liikennekuolemien vähentämiseen tähtäävässä työssä. Hallituksen strategia-asiakirjassa on vahvistettu hallituksen poikkihallinnollinen politiikka liikenneturvallisuuden parantamiseksi (luku 7, Liikennepalvelut – ja turvallisuus, alaluku 7.1 Parannetaan liikenneturvallisuutta). Politiikassa on määritelty tärkeimmät toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Turvallisuustavoitteen saavuttaminen on mahdollista ainoastaan liikennevalvontaa lisäämällä ja tehostamalla. Riskikäyttäytymisen vähentämiseksi automaattista nopeusvalvontaa laajennetaan ja otetaan nykyaikaista teknologiaa. Suotuisan liikenneturvallisuuskehityksen jatkuminen edellyttää myös perinteisen liikennevalvonnan määrän lisäämistä.

Taajamien turvallisuutta parannetaan valvomalla tehokkaasti liikennevalvojen noudattamista sekä suuntaamalla rattijuopumusvalvontaa etenkin viikonloppuisin anniskelupaikkojen ja muiden tyyppillisten alkoholin nauttimispaikkojen läheisyyteen. Taajama-alueiden liikennejärjestelmän kehittämisessä otetaan huomioon erityisryhmien liikkumisen tukeminen.

Raskaan liikenteen ajo- ja lepoaikojen, kuormituksen turvallisuuden ja no-

peuksien valvontaa lisätään.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, kunnat

9. **Liikenneonnettomuuksien esitutkinnan tietoaineiston tarkentaminen.**

Hankitaan poliisille teknillisiä apuvälineitä esitutkinnan tietoaineiston tarkentamiseksi. Jokainen poliisin partioauto varustetaan GPS-laittein ja digitaalisella kameralla. Valmiudet teknillisen välineistön käyttöönottoon ja käytäntöjen tarkentamiseen ovat jo olemassa.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö

10. **Selvitetään tarpeet ottaa käyttöön veneilijän turvallisuuskortti yksityisen veneliikenteen turvallisuustason parantamiseksi.**

Viranomaisilla on vain rajalliset mahdollisuudet varmistua veneen kuljettajan merenkulkuun liittyvistä kyvystä ja tietotaidosta. Selvitetään, parantaako huviveneen kuljettajalta vaadittava todistus riittävästä kyvystä ja tiedoista merellä liikkumiseen yksityisen veneliikenteen turvallisuutta.

Vastuutahot: liikenne- ja viestintäministeriö

11. **Hätäkeskustoiminnan palvelujen kehittäminen.**

Kehitetään hätäkeskusten edellytyksiä palvella kuulovammaisia yhtenäistämällä kuurojen hätäilmoituksen vastaanotto. Tämä edellyttää hätäkeskustietojärjestelmän sekä matkapuhelinverkon ominaisuuksien parantamista siten, että hätäilmoitukset voidaan tulevaisuudessa lähettää valtakunnallisesti gsm-tekstiviestinä numeroon 112.

Kehitetään hätäkeskusten tietojärjestelmän ja matkapuhelinverkon välistä tiedonsiirtoa, jotta paikannustieto voidaan saada hätäkeskusten tietojärjestelmän kartalle. Paikannustieto on hätäkeskusten käytettävissä vuoden 2005 loppuun mennessä.

Turvataan *ulkomaalaisten hätäkeskuspalvelut* järjestämällä ympärivuorokautinen tulkkipalvelu hätäkeskuksille ja kentällä työskenteleville turvallisuusviranomaisille.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, Hätäkeskusyksikkö.

5.5.5 Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Sijoitus kansainvälisessä vertailussa	18/ vuosi 2003	5 / vuosi 2012	Kansainväliset tilastot
Koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa kuolleet (lkm)	2 200 / vuosi 2003	1100 / vuosi 2012	Tilastokeskus, Eurostat

*Arjen turvaa
Sisäisen turvallisuuden ohjelma*

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Kaatumis- ja liukastumis-tapaturmat (lkm)	70 000 / vuosi 2003	50 000 / vuosi 2012	Tilastokeskus / erilliset selvitykset
Suomalaisten tietoisuus koti- ja vapaa-ajan tapaturmien määrästä	30 % / vuosi 2002	90% / vuosi 2006	Erillinen selvitys, selvitys (vrt. sisäasiainministeriön vuoden 2002 gallup).
Ensiapukurssin tai vastaavan käyneiden määrä, % väkiluvusta	60 % / vuosi 2003	75% / vuosi 2012	Erillinen selvitys (vrt. sisäasiainministeriön vuoden 2002 gallup).
Sammutuspeitteiden määrä, %/kotitalouksista	18 / vuosi 2003	50 / vuosi 2012	Erillinen selvitys (vrt. sisäasiainministeriön vuoden 2002 gallup).
Käsisammuttimien määrä, %/kotitalouksista	19 / vuosi 2003	30 / vuosi 2012	Erillinen selvitys
Päihteiden osuus onnettomuuksien syytekijänä (kpl)	800/vuosi 2003	700 / vuosi 2006	Tilastokeskus/ erilliset selvitykset.
Veneilyyn liittyvät pelastustehtävät, lkm	1 519 / vuosi 2003	1000 / vuosi 2012	Rajavartiolaitoksen tilastot
Työtapaturmat, lkm (työtapaturma- ja ammatitautitapausta vuodessa miljoonaa työtuntia kohden)	32 / vuosi 2002	30 / vuosi 2008	Tilastokeskus/työtapaturmien rekisteritiedot
Liikenneonnettomuuksissa kuolleet, lkm	379 / vuosi 2003	250 / vuosi 2010	Tilastokeskus/ Tieliikenne- onnettomuudet-tilasto

5.5.6 Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpiteitä 8 (liikennevalvonnan lisääminen) ja 9 (onnettomuustietojen tarkentamistekniikka). Näiden toteuttamisen esitetystä muodosta on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

5.6 Rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden ylläpitäminen sekä rajanylitysliikenteen sujuvuuden turvaaminen

5.6.1 Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Rajaturvallisuus on säilynyt kuluneen vuosikymmenen aikana suhteellisen vakaana toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista huolimatta. Suomella on vain rajoitetut mahdollisuudet ennalta ehkäistä rajaturvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Suomen rajaturvallisuuteen ja rajanylitysliikenteen sujuvuuteen vaikuttavat tärkeimmät ulkoiset toimijat ovat Venäjä ja Euroopan unioni. Näennäisesti rauhallisen rajatilanteen takana piilee merkittäviä uhkia sisäiselle turvallisuudelle.

Euroopan unionin laajentumisen jälkeen Suomella on neljä erilaista rajaa, joilla tulli- ja rajatarkastustoimenpiteet ovat erilaisia. Venäjän vastainen maaraja on Euroopan unionin ja Schengenin ulkoraja, Norjan vastainen raja on Schengenin sisäraja, mutta Euroopan unionin ulkoraja ja Ruotsin vastainen raja on Euroopan unionin ja Schengenin sisäraja. Baltian maiden ja Suomen väliltä poistui 1.5.2004 Euroopan unionin tulliraja, mutta Schengenin ulkoraja jää siirtymäajaksi. Lisäksi satamat ja lentoasemat ovat Euroopan unionin ja Schengenin sisä- tai ulkorajoja riippuen siitä, mistä liikenne tulee tai minne liikenne menee ja onko tavaroilla Euroopan unionin status vai ei.

Euroopan unionin ulkorajalla ja erityisesti itärajan rajanylityspaikoilla henkilöliikenne on vilkastunut vuosien 1998 - 2002 aikana noin 5-10 % vuosittain. Vuoden 2003 hetkellisestä taantumasta huolimatta liikenteen arvioidaan edelleen kasvavan. Venäjän myönteinen taloudellinen kehitys on kasvattanut viisumivelvollisten matkustajien määrää ja suhteellista osuutta kokonaisliikenteestä. Edellä mainittu kehitys on kasvattanut myös tavaraliikenteen määrää vuosittain jopa 20 %.

Rajaliikenteeseen on kytkeytynyt vakavaa rikollisuutta, massarikollisuutta ja ei-toivottuja ilmiöitä, jotka ovat vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle sekä yhteiskuntarauhalle. Sellaisia ovat esimerkiksi huumausaineiden, savukkeiden ja alkoholin salakuljetus, prostituutio, alkoholin ja savukkeiden laiton kauppa sekä varastetun tavarantoiminnan maastavienti. Lisävaatimuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiselle aiheuttavat varautuminen ääriliikkeiden, terrorismin ja vaarallisten kulkutautien leviämisen torjuntaan. Rajatarkastuksien yhteydessä rajavartiolaitos ottaa kiinni vuosittain noin 2000 poliisin etsintäkuuluttamaa henkilöä. Tullivalvonnan yhteydessä tullilaitos paljasti vuonna 2003 tullirikoksia 6 389, huumausainerikoksia 862, liikenne rikoksia 731 ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksia 117. Aseita takavari-koitiin 263.

Ulkorajaliikenteessä viisumivelvollisten henkilöiden määrä kasvaa, ja liikenteen sujuvuus säilyy haasteena. Sisärajaliikenteessä rikollisin tarkoituksin tai ilman asianmukaisia asiakirjoja matkustavia on entistä vaikeampaa paljastaa. Ulkorajan voimakkaasti kasvava tavaraliikenne antaa mahdollisuuksia rikolliselle toiminnalle. Rajaturvallisuuden ja rajaliikenteen sujuvuuden ylläpitäminen on edellyttänyt rajanylityspaikkojen kehittämistä ja viranomaisien henkilöstön lisäämistä pääkaupunkiseudun ja Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoilla. Tästä huolimatta varsinkin tavaraliikenne on ruuhkautunut Kaakkois-Suomen vilkailla rajanylityspaikoilla. Ruuhki-

en ennaltaehkäisyä ja purkamista on vaikeuttanut rajanylityspaikkojen liian alhaisen välityskyvyn lisäksi Venäjän viranomaisten toiminta.

Laiton maahantulo

Suomeen tai Suomen kautta muihin Euroopan unionin maihin on suuntautunut kuluneen vuosikymmenen aikana vain vähän laitonta maahantuloa ja maahanmuuttoa. Laittomasti maahan järjestettyjä henkilöitä paljastui vuonna 2003 yhteensä vain 1 060. Yhä suurempi osa laittomasta maahantulosta on kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden järjestämää ihmissalakuljetusta.

Rajat ylittävä rikollisuus etsii uusia reittejä ja toimintatapoja. Ulkorajavalvonnan tehostuminen unionin uusilla ulkorajoilla voi merkitä lisääntyvää ihmissalakuljetusta ja laitton maahantulon ja maahanmuuton kasvua Suomeen ja Suomen kautta. Sisärajarokastusten lakkaaminen avaa uusia reittejä unionin alueella jo toimiville rikollisille ja rikollisjärjestöille. Koko maassa ja valtakunnan rajoilla havaittujen laittomasti maahan järjestettyjen henkilöiden määrien suhde osoittaa selvästi, että laitton maahantulo ja sen järjestämisen pääreitit Suomeen kulkevat sisärajojen yli.

Laiton maahanmuutto Suomessa ilmenee ihmissalakuljetuksena, laittomana työntekona, oleskeluna ilman vaadittavaa lupaa, turvapaikkamenettelyn sekä viisumi- ja oleskelulupamenettelyn väärinkäyttönä. Lumeavioliitot ja lasten lähettäminen yksin niin kutsuttuina ankkurilapsina ovat eräitä väärinkäytön muotoja. Laittomalle maahanmuutolle on tyypillistä, että väärinkäyttö etsii koko ajan uusia muotoja.

Laitonta maahanmuuttoa voidaan torjua useilla tavoilla. Näitä ovat tehokas rajavalvonta, viisumipolitiikka, palautuspolitiikan tehokkuus, laittomaan maahantuloon ja oleskeluun liittyvistä rikoksista rankaiseminen ja rikostorjunta, kansainvälinen poliisiyhteistyö ja tietojenvaihto, oikean informaation levittäminen Suomen politiikasta, ulkomaalaisvalvonta maan sisällä sekä tehokas ja oikeudenmukainen lupahallinto.

Jos ulkomaalainen hakee kansainvälistä suojelua, hänen suojelun tarpeensa on selvitettävä perusteellisesti palautuskiellon noudattamisen varmistamiseksi. Suomen turvapaikkamenettelyssä tämä ei ole rajalla mahdollista, joten ulkomaalainen saa oleskella Suomessa käsittelyn vaatiman ajan. Viime vuonna käyttöön otettu Eurodac -sormenjälkijärjestelmä on lisännyt tietoa turvapaikkamenettelyn väärinkäytöstä. On havaittu, että lähes puolet turvapaikkaa hakeneista oli hakenut sitä jo jossain muussa maassa. Turvapaikanhakijoihin liittyviä haasteita ovat lisäksi epäselvä henkilöllisyys ja turvallisuuden varmistaminen niissäkin tilanteissa, kun asianomaista suojelun tarpeen johdosta ei voida poistaa maasta, vaikka siihen muutoin olisikin aihetta.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanosta vastaa poliisi tai rajatarkastusviranomaisena. Kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden paluun korkeista kustannuksista on keskusteltu Suomessa viime vuosina. Päätösten täytäntöönpanossa suositaan omaehtoista paluuta, jolloin viran-

omaiskontrollin määrä minimoidaan. Suomi on viime vuodet ollut Euroopan unionin tehokkaimpia maita kielteisten päätösten täytäntöönpanossa. Tehokas päätösten toimeenpano ehkäisee omalta osaltaan laitonta maahanmuuttoa.

Venäjän arvioidaan säilyvän laittoman ja luvattoman maahantulon kohde- ja kauttakulkumaana. Venäjän maahanmuuttoviranomaisten arvion mukaan maassa oleskelee laittomasti noin viisi miljoonaa ihmistä. Näistä pääosa on entisen Neuvostoliiton alueelta, mutta joukossa on myös paljon kolmansien maiden kansalaisia. Venäjän ja Euroopan unionin välinen viisumivapaus ei toteutune lähitulevaisuudessa. Viisumivapaus edellyttää Venäjältä ainakin lainsäädäntöön, rajavalvontaan ja matkustusasiakirjojen luotettavuuteen liittyviä toimia. Venäjän turvallisuuspalvelun rajavartiopalvelun päähuomio säilyy Keski-Aasiassa ja Kaukasiassa ja supistukset Suomen vastaisella rajalla jatkuvat, joten Venäjän rajavalvontajärjestelmä on aiempaa helpommin läpäistävissä. Venäjä estää ilman asianmukaisia asiakirjoja Suomeen pyrkivien maasta lähdön. Suomen on kuitenkin otettava huomioon se mahdollisuus, että käytäntö voi muuttua. Tämä voisi johtaa tosiasiallisesti maahan saapuvien henkilöiden määrän olennaiseen kasvuun.

Tullivalvonta

Euroopan unionin laajentuminen vaikutti tullivalvontaan maamme rajoilla heti 1.5.2004 alkaen. Tavaraliikenne Suomen ja uusien jäsenvaltioiden välillä vapautui heti jäsenyyden alusta lähtien. Tullivalvonta ei uusiltakaan sisärajoilta poistunut, vaan kansallisten tuontirajoitusten ja -kieltojen valvonta jatkuu normaalisti. Sisärajoilla ei ulkorajojen tavoin voida enää tehdä pistokoetarkastuksia, vaan kaikki tarkastukset tehdään profilointiin ja tiedustelutietoon perustuen. Tulli suorittaa myös paljastamiensa tullirikosten esitutkinnan. Tutkinnalla on ympärivuorokautinen kansallinen ja kansainvälinen rikospäivystys.

Kaikki uudet jäsenvaltiot eivät ole vielä ratifioineet Euroopan unionin tulliyhteistyön oikeudellisia välineitä. Myös jo ratifioineiden osalta on odotettavissa, että välineiden tehokas soveltaminen käytäntöön käynnistyy vähitellen. Tämä lisännee Euroopan unionin sisäisen tavaraliikenteen valvonnan tarvetta.

Tarttuvat taudit

Äkilliset ja odottamattomat tartuntatautiepidemiat ovat ilmiö, joissa sisäisen turvallisuuden toimivuudella, erityisesti rajavalvonnalla on merkittävä rooli siitä huolimatta, että vastuu torjuntatoimista kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden viranomaisille.

Tartuntatautiepidemiat voivat aiheuttaa tilanteita, joissa tarvitaan laajoja toimia sairastuneiden hoitamiseksi ja taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Toimilla voi olla myös huomattavia taloudellisia vaikutuksia, kuten SARS-epidemia vuonna 2003 osoitti. Globalisaatio on lisääntynyt ja kehittynyt tekniikka nopeuttanut niin ihmisten kuin tavaroidenkin liikkuvuutta. Tämä on lisää epidemioiden riskiä. Myös bioterrorismin uhkaan on varauduttava, vaikka riski Suomessa on muita maita pienempi. Helposti tarttuvat eläintaudit

sekä kasvitaudit ja –tuholaiset voivat myös muodostaa nopeastikin uhkatekijän sisäiselle turvallisuudelle. Torjuntatyö kehittyy kansainvälisenä yhteistyönä.

5.6.2 Vaikuttavuustavoitteet

Viranomaisyhteistyöllä **ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja maahanmuuttoa, kansalaisten turvallisuutta uhkaavien tavaroiden maahan tuontia, muuta rajat ylittävää rikollisuutta sekä edistämään rajanylitysliikenteen sujuvuutta.** Ulkomaalaiset, jotka selvästi pyrkivät käyttämään turvapaikkaprosessia laittoman maahanmuuton keinona, poistetaan maasta viipymättä.

Rajaturvallisuuden, tullivarmuuden, rajanylitysliikenteen sujuvuuden ja turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseen asetetaan tavoitetasot:

1. **Rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden taso** pidetään hallituskaudella vuoden **2003 tasolla**. Laittoman maahantulon järjestämisrikosten määrä pysyy vuoden 2003 tasolla.
2. **Rajaliikenne sujuu ilman kohtuutonta jonotusta.** Hallituskaudella Euroopan unionin ja Schengenin ulkorajaliikenteessä henkilön rajatarkastuksessa keskimääräinen odotusaika on satamissa 30 minuuttia sekä maarajalla ja lentoasemilla 10 minuuttia. Pidemmällä aikavälillä matkustajan keskimääräinen odotusaika on satamissa 20 minuuttia sekä maarajalla ja lentoasemilla 5 minuuttia.
3. **Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika lyhenee.** Nykytasosta 11 kk lasketaan käsittelyaika vuonna 2004 tasolle 7 kk. Nopeutetussa menettelyssä tavoitetasot ovat 4 kk (ilmeisen perusteettomat hakemukset) ja 2 kk (turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta saapuneiden hakemukset) vuonna 2004.

5.6.3 Keskeiset strategiset linjaukset

Viranomaiset välittävät päätöksentekijöille tilannetta vastaavan rajatilannekuvan ja kuvan laittoman maahanmuuton tilanteesta sekä arvion sen kehittymisestä siten, että poliittiset, taloudelliset ja operatiiviset päätökset kyetään tekemään oikea-aikaisesti. Erityisesti seurataan Venäjän sisäistä tilannetta, rajapolitiikkaa, rajavalvontaa, tullivalvontaa ja ulkomaalaispolitiikkaa sekä Euroopan unionin ja sen keskeisten jäsenmaiden rajaturvallisuutta koskevaa päätöksentekoa ja ennakoidaan niiden seurannaisvaikutukset Suomen rajaturvallisuudelle ja rajanylitysliikenteen sujuvuudelle.

Schengenin ulkorajan rajanylityspaikoilla, itärajalla ja Suomenlahdella ylläpidetään korkeaa laittoman maahantulon, tullirikosten ja muun rajat ylittävän rikollisuuden paljastumisriskiä. Kaikille Schengen alueen ulkorajan ylittävälle henkilölle tehdään Schengenin säännösten edellyttämä rajatarkastus. Rajatarkastusten ja tullitarkastusten yhteydessä paljastetaan kansalaisten turvallisuutta vaarantavia tavaroita ja aineita.

Rajanylityspaikkojen lukumäärä ja välityskyky sekä niihin kuuluvat liikennejärjestelmät pidetään rajanylitysväylien määrään ja latuun nähden riittävällä tasolla. Painopisteenä on liikenteen sujuvuuden turvaaminen itärajan kansainvälisillä rajanylityspaikoilla ja Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Tarkastustekniikan ja -taktiikan kehittämisessä on lähtökohtana tarkastukseen kuluvan ajan lyhentäminen muutama minuuttiin.

Kansainvälisellä yhteistyöllä ja ulkomailla suoritettavilla toimenpiteillä ennalta estetään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa, rajat ylittävää rikollisuutta, kansalaisten turvallisuutta uhkaavien tavaroiden maahan tuontia sekä edistetään rajanylitysväylien sujuvuutta. Euroopan unionin yhteistyössä edistetään hankkeita, jotka tukevat ulkorajavalvontaviranomaisten mahdollisuuksia torjua Euroopan unionin alueelle saapuvia uhkia jo rajalla. Myös Euroopan unionin yhteistyötä sen rajanaapurimaiden kanssa edistetään.

Sisäraajatarkastuksista luopumisen korvaavana toimenpiteinä ylläpidetään sisämaassa uskottavaa laittoman maassa oleskelun ja siihen kytkeytyvän rikollisuuden paljastamisriskiä. Sisämassa tapahtuvalla ulkomaalaisvalvonnalla ja rikostorjunnalla paljastetaan ja torjutaan sellaiset rikolliset ja muut ilmiöt, jotka vaarantavat yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä yhteiskuntarauhaa. Sisärajoilla ylläpidetään valmiutta suorittaa tullitarkastuksia ja tehostetaan ulkomaalaisvalvontaa.

Laittoman maahantulon ja sen järjestämisen sekä muun rajat ylittävän rikollisuuden rikosprosessin tulee olla tehokas. Seuraamuksilla ja hallinnollisilla toimenpiteillä tulee olla rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus.

Henkilöiden ja tavaroiden sisäraajatarkastukset palautetaan tärkeimmille rajanylityspaikoille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistoiminnassa rajavartiolaitoksen, tullin ja poliisin kesken. Poliisi, tulli ja rajavartiolaitos tehostavat tarkastuksia ja valvontaa sekä yhteistyössä toistensa kanssa takaavat kansalaisille välttämättömien turvallisuuspalvelujen saatavuuden syrjäisillä raja- ja merialueilla. Ulkorajan rajanylityspaikoilla, itärajalla ja merialueella hallitaan poliisin ja rajavartiolaitoksen toimenpitein nopeastikin syntyvät rajaturvallisuuden piiriin kuuluvat vaativat ja erityistilanteet. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa maahantulijat vastaanotetaan hallitusti ja kontrolloidusti sekä järjestetään heille tilanteen edellyttämä turva ja hakemusten asianmukainen käsittely. Poliisi, rajavartiolaitos ja tulli kykenevät päätehtäviensä ohessa suorittamaan tarpeelliset toimenpiteet vaarallisten ja nopeasti leviävien sairauksien ja epidemioiden sekä kasvi- ja eläintautien leviämisen estämiseksi asianomaisen viranomaisen ohjauksessa.

Tartuntatautien torjuntavalmiutta kehitetään yhteistyössä Euroopan unionin, Maailman terveysjärjestön ja Maailman eläintautijärjestön kanssa niin, että ilmaantuvi-

en vaarallisten epidemioiden leviäminen voidaan tehokkaasti rajoittaa ja niiden seurauksivaikutukset ovat mahdollisimman pienet.

5.6.4 Toimenpiteet ja vastuutahot

1. **Perustetaan poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteisiä rikostiedustelu- ja analyysikeskuksia.**
Valtakunnallinen rikostiedustelu- ja analyysikeskus perustetaan keskusrikospoliisin yhteyteen Vantaalle ja alueelliset rikostiedustelu- ja analyysiryhmät Vantaalle, Joensuuhun, Turkuun, Ouluun ja Rovaniemelle. Paikallisia ryhmiä perustetaan nyt toiminnassa olevien Vaalimaan, Helsinki-Vantaan ja Helsingin sataman lisäksi tarpeen mukaan.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.
2. **Edistetään suomalaisen poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisien sekä syyttäjien yhteistyömallin käyttöönottoa Baltian maissa, Venäjällä ja Pohjoismaissa.**
Laittoman maahantulon, muun rajat ylittävän rikollisuuden ja kansalaisten turvallisuutta uhkaavien tavaroiden ja aineiden maahantuonnin ennalta estämiseksi ja torjumiseksi lisätään viranomaisien välistä yhteistyötä. Yhteistyömallin käyttöönoton edistäminen on jo aloitettu, työtä jatketaan.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö.
3. **Kehitetään raja- ja tullitarkastuksissa käytettävää valvontatekniikkaa.**
Otetaan käyttöön biometriseen tunnistamiseen perustuvaa uutta tekniikkaa. Passeihin liitetään biometriset tunnisteet ottaen huomioon Euroopan unionissa tehtävät päätökset. Tekniikan käyttöön ottamisella tehostetaan ja parannetaan rajatarkastusten ja rikostutkinnan laatua sekä vastataan Euroopan unionilta tuleviin vaatimuksiin terrorismin ja laittoman maahantulon torjumiseksi. Kehittämisen painopiste on itärajalla, Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja suurimmissa satamissa. Tulli kehittää ja laajentaa kykyään suuryksikköjen läpivalaisuun sekä konttien ja ajoneuvojen automaattiseen tunnistukseen (LIPRE). LIPRE -järjestelmän laajentamisella tehostetaan rajoilla tapahtuvaa valvontaa. Viranomaisien tietojärjestelmien yhteiskäyttöä tehostetaan rikostorjunnan tehostamiseksi. Tavoitteena on liikenteen sujuvuuden turvaaminen itärajan kansainvälisillä rajanylityspaikoilla ja Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Tarkastustekniikan ja -taktiikan kehittämisessä on lähtökohtana tarkastukseen kuluvan ajan lyhentäminen muutamaan minuuttiin. Toimenpiteet on käynnistetty ja ne toteutetaan vuosien 2004 - 2008 kuluessa.
Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö.
4. **Lisätään rajanylitysliikenteen sujuvuutta itärajalla parantamalla rajanylityspaikkojen välityskykyä.**
Nuijamaan kansainvälisellä rajanylityspaikalla otetaan käyttöön uusi raja-asema vuonna 2005. Jatketaan Vaalimaan kansainvälisen rajanylityspaikan kehittämistä eriyttämällä raskas ja kevyt liikenne sekä rakentamalla tavara-

liikennekeskus. Imatran, Niiralan ja Vartiuksen kansainvälisten rajanylityspaikkojen välityskyky turvataan tarpeen mukaan kaistajärjestelyin sekä jatkamalla niiden aukioloaikaa. Kuusamon tilapäinen rajanylityspaikka avataan kansainväliselle liikenteelle sen jälkeen kun Venäjän puolen uusi raja-asema (Suoperä) on valmis. Näiden toimenpiteiden jälkeen itärajan kansainvälisten rajanylityspaikkojen lukumäärä vastaa nyt tiedossa olevaa tarvetta. Toimenpiteet toteutetaan vuoteen 2009 mennessä.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö.

5. **Kohdennetaan lisähenkilöstöä itärajalle ja Kaakkois-Suomeen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.**

Tulli kohdentaa henkilöstöä itärajan ja Kaakkois-Suomen vilkkaimmille rajanylityspaikoille. Rajavartiolaitos kohdentaa ja lisää henkilöstöä itärajan vilkkaimmille liikennepaikoille ja itärajan rajavalvontaan. Huolehditaan poliisin, tullin, pelastusviranomaisten ja rajavartiolaitoksen toimenpitein välttämättömien turvallisuuspalvelujen saatavuudesta harvaanasutuilla alueilla. Toimenpiteet on käynnistetty ja toteutetaan vuoteen 2008 mennessä.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.

6. **Kehitetään menetelmiä laittomien tavaroiden ja laittomien maahan-tulijoiden paljastamiseksi myös sisärajalla ja sisämaassa.**

Sisämaassa tapahtuvalla ulkomaalaisvalvonnalla ja rikostorjunnalla paljastetaan ja torjutaan sellaiset rikolliset ilmiöt, jotka vaarantavat yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä yhteiskuntarauhaa. Sisärajoilla ylläpidetään valmiutta suorittaa tulli- ja rajatarkastuksia ja tehostetaan ulkomaalaisvalvontaa. Yhtenä henkilöiden rajatarkastuksista luopumisen korvaavana toimenpiteenä rajavartiolaitos ja tulli kehittävät yhteistyötä liikenteenharjoittajien kanssa tietojen saamiseksi. Toimenpiteet on jo käynnistetty ja niitä jatketaan.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö.

7. **Rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa tehostetaan tiivistämällä poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten sekä syyttäjälaitoksen välistä yhteistyötä.**

Yhteistyön edellyttämä koulutus järjestetään viranomaisyhteistyönä. Rajavartiolaitos ottaa lisävastuuta laittoman maahantulon ja sen järjestämisen torjunnassa ja ulkomaalaisvalvonnassa. Rajavartiolaitoksen tehtäviin ja rajavartiomiehen toimivaltaan siltä osin tehtävät muutokset huomioidaan rajavartiolaitoslain ja ulkomaalaislain kokonaisuudistuksissa. Toimenpiteet on käynnistetty ja toteutetaan vuoteen 2006 mennessä.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö.

8. **Lisätään rajavartiolaitoksen ja tullin erityisosaamisen ja –kaluston käyttöä ja käyttövalmiutta terrorismin torjuntaan ja muihin erityistilanteisiin liittyvissä, poliisin johtovastuulla olevissa operaatioissa.**

Tehostetaan tullin toimenpiteitä strategisten tuotteiden tuonnin, viennin ja kauttakuljetuksen valvonnassa. Ulkorajan rajanylityspaikoilla, itärajalla ja merialueella kyetään hallitsemaan poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin toi-

menpitein nopeastikin syntyvät rajaturvallisuuden piiriin kuuluvat vaativat ja erityistilanteet. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on maahantulijat vastaanotetaan hallitusti ja kontrolloidusti sekä järjestetään heille tilanteen edellyttämä turva ja hakemusten asianmukainen käsittely. Rajavartiolaituksen ja poliisin valmius operoimiseen merellä ja ilmassa otetaan myös huomioon uuden lainsäädännön valmistelussa (mm. merenkulun turvallisuus-hanke).

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö.

9. **Nopeutetaan turvapaikkahakemusten käsittelyä edelleen ja ehkäistään menettelyn väärinkäyttöä.**

Turvapaikkahakemusten perusteiden selvittäminen siirretään Ulkomaalaisviraston tehtäväksi. Hakijoiden henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen sekä kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen säilyy poliisin tehtävänä. Turvapaikkahakemusten vastaanotto keskitetään maahantuloapaikkakunnille sekä muihin poliisin ja rajavartiolaituksen asiantuntijayksiköihin. Sisäasiainministeriö valmistelee ja toimeenpanee työministeriön ja oikeusministeriön kanssa yhteistyössä suunnitelman turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi. *Vastuutaho:* sisäasiainministeriö, työministeriö, oikeusministeriö.

10. Kehitetään **tartuntatautien torjuntatyön** järjestelmä yhteensopivaksi Euroopan unionin kehittyvän tartuntatautityön ja Maailman terveysjärjestön kansainvälisen terveyssäännösten kanssa.

Vahvistetaan Kansanterveyslaitoksen infektioepidemiologian voimavaroja niin, että se pystyy toimimaan Maailman terveysjärjestön edellyttämänä ympärivuorokautisena kansallisena keskuksena. Sairaanhoidopiirit kehittävät tartuntatautien torjuntatyötä alueellaan vuoden 2004 alusta uudistuneen tartuntatautilain pohjalta ja kehittävät erityishoidon kapasiteettia. Lisätään poliisin, rajavartiolaituksen ja tullin kykyä suorittaa päätehtäviensä ohessa tarpeelliset toimenpiteet vaarallisten ja nopeasti leviävien tautien ja epidemioiden leviämisen estämiseksi asianomaisen viranomaisen ohjauksessa. Vastuuviranomaiset valmistelevat ehdotukset toimenpiteistä vaarallisten ja nopeasti leviävien tautien, sairauksien ja epidemioiden sekä kasvi- ja eläintautien ennaltaehkäisy- ja torjuntakyvyn parantamiseksi.

Vastuutahot: sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Kansanterveyslaitos, sairaanhoidopiirit.

5.6.5 Arviointimenetelmät ja arvioinnissa käytettävät mittarit ja tunnusluvut

Rajaturvallisuuden taso arvioidaan mittaamalla rajavalvonnan ja –tarkastusten kattavuutta, rajatapahtumien selvitystasoa ja rajatarkastusten ja –valvonnan yhteydessä paljastuneita rikoksia, tullitarkastusten kattavuutta ja osuvuutta sekä tullirikosten selvitystasoa.

*Arjen turvaa
Sisäisen turvallisuuden ohjelma*

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Laittoman maahantulon järjestyksessä rikokset (kpl)	42 / vuonna 2003	Enintään 42 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Rajatarkastusten kattavuus (%)	99,5 / vuonna 2003	99,5 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Rajatarkastusten laatu (%)	100,0 / vuonna 2003	99,9 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Rajatapahtumien estäminen (%)	97 / vuonna 2003	97 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Rajatapahtuminen paljastaminen (%)	54 / vuonna 2003	72 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Rajatapahtumien selvitystaso (%)	64 / vuonna 2003	64 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Rajavartiolaitoksen paljastamat rikokset lkm	6775 / vuonna 2003	8000 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Tullin paljastamat rikokset, lkm	6 398 / vuonna 2003	6 400 / vuonna 2007	Tullihallitus
Tullin paljastamien rikosten selvitystaso (%)	92,8 % / vuonna 2003	93 % / vuonna 2007	Tullihallitus
Tullirikostutkinnan vaikutus, €	42,3 milj. € / vuonna 2003	43 milj.€ / vuonna 2007	Tullihallitus

Rajanylitysliikenteen sujuvuus ja palvelukyky mitataan arvioimalla henkilöiden maahantulo- ja maastalähtötarkastusten sujuvuus sekä tavaraliikenteen tulliselvitysten sujuvuus ja asiakastyytyväisyys. Mittarissa ei oteta huomioon odotusaikojen pidentymistä, joka johtuu naapurimaiden viranomaisien toiminnasta, koska siihen viranomaisilla ei ole suoranaista vaikutus mahdollisuutta. Sitä vastoin kaistojen, rajatarkastuskoppien tai -henkilöstön vähyydestä johtuva odotusaika otetaan huomioon.

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Henkilöliikenteen sujuvuus maarajalla ja lentoasemilla	9 / vuonna 2003	10 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Henkilöliikenteen sujuvuus satamissa	34 / vuonna 2003	30 / vuonna 2007	Rajavartiolaitos
Tulliselvitysten vaatima aika Suomessa, <u>vienti</u> Suomesta maanteitse	2 min / vuonna 2003	2 min / vuonna 2007	
- odotusaika minuuttia.	n. 1 h 11 min / vuonna 2003	20 min / vuonna 2007	Tullihallitus

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajankohta	Tavoitetaso / määräaika	Lähde
Tulliselvitysten vaatima aika Suomessa, tuonti Venäjältä maateitse	13 min / vuonna 2003 n. 45 min / vuonna 2003	13 min/ vuonna 2007 n. 20 min/ vuonna 2007	Tullihallitus
- odotusaika minuuttia			

Turvapaikkahakemusten käsittelyaika määritetään mittamaalla käsittelyajat turvapaikkahakemuksen vastaanottamisesta täytäntöönpanokelpoiseen päätökseen.

Tunnusluku / mittari	Lähtötaso / ajan-kohta	Tavoitetaso/ määräaika	Lähde
Tavallinen menettely (käsittelyaika)	16 kk / vuonna 2003	7 kk/ vuonna 2007	Ulkomaalaisvirasto
Ilmeisen perusteettomat hakemukset (käsittelyaika)	7,5 kk / vuonna 2003	4 kk / vuonna 2007	Ulkomaalaisvirasto
Turvallisesta alkuperä- taikka turvapaikkamaasta tulleiden hakemukset (käsittelyaika)	3,6 kk / vuonna 2003	2 kk / vuonna 2007	Ulkomaalaisvirasto

5.6.6 Kustannusvaikutukset

Asianomainen ministeriö on arvioinut, että esitetyt toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevilla resursseilla lukuun ottamatta toimenpiteitä 3 (raja- ja tullitarkastuksissa käytettävä tekniikka), 5 (lisähenkilöstö itärajalle), 7 (rajat ylittävän rikollisuuden torjunta) ja 8 (terrorismin torjunta). Näiden toteuttamisen esitetystä muodossa on arvioitu vaativan lisärahoitusta.

6 YHTEISTYÖN TEHOSTAMINEN

6.1 Sisäisen turvallisuuden viranomaistoimijat

Kansalaisten luottamus sisäisen turvallisuuden ylläpidosta vastaaviin viranomaisiin, joita ovat poliisi-, tulli-, pelastus-, rajavartio-, oikeus- sekä vankeinhoitoviranomaiset, on Suomessa kansainvälisesti vertaillen korkea. Luottamus kuitenkin laskee nopeasti, jos tehtäviä ei kyetä hoitamaan asianmukaisesti odotukset huomioon ottaen.

Sosiaali- ja terveys-, liikenne- ja viestintä-, opetus-, kulttuuri- ja nuoriso- sekä työ- ja ympäristöviranomaisilla on tärkeitä sisäisen turvallisuuden alaan liittyviä tehtäviä. Sisäinen turvallisuus edellyttää sosiaalista turvallisuutta ja usein todetaan, että hyvä sosiaalipolitiikka on parasta rikosten ja häiriöiden ennalta ehkäisyä. Erityisesti sosiaali- ja terveysviranomaisten ja opetus- ja nuorisoviranomaisten merkitys sisäisen turvallisuuden toimijoina kasvaa.

Turvallisuusviranomaisten tehtävät muuttuvat ja yhteistoiminnan merkitys kasvaa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Kansainvälistymisen seurauksena uudet rikosilmiöt tulevat nopeasti Suomeen ja lisäävät ja monimutkaistavat poliisin tehtäviä. Rajavartiolaitoksen tehtävät sisäisen turvallisuuden alalla laajenevat. Poliisi-, pelastus- sekä sosiaali- ja terveysviranomaisilla on yhteiset hätäkeskukset koko maassa 15 alueella vuoteen 2007 mennessä. Uudessa pelastustoimen järjestelmässä paikallisesta toiminnasta vastaa vuoden 2004 alusta yksittäisten kuntien asemasta 22 pelastustoimen aluetta.

Yhteistyön tehostaminen sisäisen turvallisuuden parantamiseksi tulee ulottaa myös tuomioistuinlaitokseen.

6.2 Yksityinen turvallisuusala ja muut tahot

Yksityinen turvallisuusala työllistää tällä hetkellä yli 12 000 henkilöä, joista suurin osa toimii tehtävissä päätoimisesti. Ala kasvaa edelleen. Yhä suurempi osa järjestyksenvalvonnasta, omaisuuden vartioinnista ja muista turvallisuusalan tehtävistä hoidetaan yksityisten yritysten voimin. Yritystoiminta saattaa pitkällä aikavälillä laajeta myös pelastustoimen tehtäviin. Vakuutusyhtiöt ja yksityisetsivät hoitavat jokamiehen valtuuksin yhä enemmän rikostutkintaan läheisesti liittyviä esiselvityksiä, jotka johtavat poliisin esitutkintaan. Euroopan Unionin tasolla on käynnistetty keskustelu viranomaisten ja yksityisen sektorin välisestä kumppanuudesta järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Yksityisen turvallisuusalan laajeneminen on ensisijaisesti mahdollisuus lisätä sisäistä turvallisuutta. Kuitenkin liiallinen yksityistyminen liiketoiminnan ehdoin ja julkisen sektorin palvelutarjonnan supistuminen ovat uhkatekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon. Tämä voi johtaa siihen, että aiemmin verovaroin kustannetut palvelut muuttuvat ostopalveluiksi.

Vapaaehtoisen turvallisuustyön ja pelastuspalvelun merkitys viranomaisten tukena kasvaa. Vapaaehtoisilla palokunnilla on erittäin tärkeä osuus pelastustoimessa varsinkin maaseudulla. Pelastustoimen palvelutason kannalta on olennaista, että vapaaehtoisten palokuntien toimintaedellytykset säilyvät tulevaisuudessakin. Järjestöillä on oma roolinsa alueellisten turvallisuussuunnitelmien ja –palveluiden toteutuksessa. Omaehtoinen omaisuuden vartiointi ja suojaus (hälytysjärjestelmät, vartiorenkaat) lisääntyvät.

6.3 Turvallisuusyhteistyö

Tulevaisuudessa tarvitaan nykyistä enemmän laaja-alaista viranomaisten, yhteisöjen ja asukkaiden yhteistyötä, jotta voimavarat, tietämys ja valtuudet voidaan yhdistää ja torjua uhkia suunnitelmallisesti.

Rikosvastuun tehokas toteutuminen edellyttää, että toiminta nähdään yhtenä kokonaisuutena siitä, kun tutkinta käynnistyy aina oikeudenkäyntiin asti. Poliisin ja syyttäjän yhteistoiminta esitutkinnan aikana varmistaa rikosvastuun tehokkaan ja nopean toteutumisen.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyö on ollut tiivistä ja tiivistyy entisestään yhteisen rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan myötä. Uusien valtioiden tultua Euroopan unionin jäseniksi yhteistyön merkitys rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa on lisääntynyt.

Viime vuosikymmenen puolivälissä rikosentorjuntaneuvoston aloitteesta käynnistetty seudullinen ja paikallinen turvallisuussuunnittelu mahdollistaa laajan paikallistason turvallisuussuunnittelun ja -yhteistyön.

Seudulliset ja paikalliset turvallisuussuunnitelmat on laadittu lähes kattavasti. Suunnitelmien sisältö tulee laajenemaan ja merkitys kasvamaan. Turvallisuudesta tulee osa kunnan julkisuuskuvaa.

Turvallisuussuunnitelmien vaikuttavuuden kannalta on olennaista, että keskeiset toimijat ovat sitoutuneet suunnitelmien käytännön toteuttamiseen. Seudullinen ja paikallinen turvallisuussuunnittelu tarvitsee tuekseen keskushallinnon ja muiden yhteistyötahojen sitoutumista ja koordinoitua ohjausta.

6.4 Nykytila ja keskeiset tulevaisuuden kehitystekijät

Toimintaympäristön muutosten seurauksena viranomaisten välinen yhteistyö sekä kumppanuusyhteistyö muiden toimijoiden kanssa on entistä tärkeämpää. Hallitus edistää yhteistyötä aktiivisesti toteuttamalla poikkihallinnollisia ohjelmia ja hallituksen poikkihallinnollisia politiikkoja, joista yksi on sisäisen turvallisuuden ohjelma.

Yhtenä syynä viranomaisten välisen yhteistyön merkityksen kasvuun on ollut tarve tehostaa resurssien käyttöä. Toimintojen tarkastelu kokonaisuuksina, viranomais-

ten yhdessä toteuttamina prosesseina, on usein taloudellisesti tehokkaampaa. Taloudellisten syiden lisäksi keskeinen tavoite on ollut palvelujen laadun parantaminen. Yhteiskunnan ja palvelujen käyttäjän näkökulmasta palvelu on aina kokonaisuus riippumatta siitä, miten monta eri viranomaisten sen tuottamiseen osallistuu ja miten vastuut näiden välillä jakaantuvat.

Yhteistyö ei ole vaihtoehto vaan välttämättömyys, jolla voidaan turvata palvelut maan kaikissa osissa. Maan sisäinen muuttoliike jatkuu ja valtaosassa maata väestö vähenee. Esimerkkinä voidaan mainita Pohjois-Suomen 85 kuntaa, joista vain 12:n väestön ennustetaan kasvavan vuoteen 2030 mennessä. Muiden väestö vähenee, suurimpien arvioiden mukaan lähes 40%. Jäljelle jää ennen muuta ikääntynyttä väestöä.

Maan sisäinen muuttoliike ja väestörakenteen yleinen muutos aiheuttavat lähivuosina suuria haasteita hyvän turvallisuustilanteen ja turvallisuusviranomaisten palvelukyvyn säilyttämiselle koko maassa. Esimerkkinä voidaan mainita vapaapalokunnat, joiden merkitys erityisesti harvaan asutuilla alueilla on suuri. Näiden toiminnan jatkuminen on vaakalaudalla, jos seudulla ei enää asu riittävästi nuoria ihmisiä.

Viranomaisyhteistyötä tehdään paikallisen tason lisäksi myös strategisella tasolla. Siten sitä tulee tarkastella eri tasojen strategisena yhteistyökysymyksenä. Käytännön tason yhteistyö ei saa riittävää tukea, jos toiminnan koordinoinnin ja johtamisen tasolla toimintaa suunnitellaan ja toteutetaan pelkästään oman hallinnon- tai toimialan rajojen sisällä. Sisäisen turvallisuuden ohjelma ja erityisesti siihen liittyvien viranomaisyhteistyötä vaativien toimenpidesuosittelujen täytäntöönpano edellyttää yhteistyötä hallinnonalojen kaikilla tasoilla.

Sisäisen turvallisuuden tavoitteet, linjaukset ja toimenpidesuosittelut eivät toteudu vain lainsäädännöllisin ja viranomaistoimin. On tärkeää, että kunnat ja muu julkishallinto, liike-elämä, kansalaisjärjestöt ja yksityiset kansalaiset kantavat oman vastuunsa sisäisestä turvallisuudesta ja edesauttavat sen suotuisaa kehitystä ja säilymistä. Eri hallinnonalojen viranomaisten tulee kehittää sisäiseen turvallisuuteen liittyviä strategisia linjauksia ja toimenpide-ehdotuksia ja varmistavaa niiden toimeenpanon sekä omassa toiminnassaan että viranomaisyhteistyön keinoin.

Yhteistyö on voimavara ja mahdollisuus. Yhteistyön tulee perustua kumppanuuteen ja monitahoiseen osaamiseen, jossa kukin tahoo toimii omista lähtökohdistaan. Laaja vastuu sisäisestä turvallisuudesta edellyttää, että yhteistyön osapuolten tulee nähdä mahdollisuutensa vaikuttaa sisäiseen turvallisuuteen varsinaisen virkatehtävänsä tai toimensa velvollisuuksia laajemmin.

Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuus ja vaikuttavuus edellyttävät käytännön toimenpiteiden lisäksi kunkin tahon myötämielistä suhtautumista ja aitoa uskoa viranomaisyhteistyön tarpeellisuuteen. Johdon tulee organisaatioiden kaikilla tasoilla sitouttaa henkilöstö ja muokata asenteita, jotta tuloksekas ja johdettu viranomaisyhteistyö ja laaja vastuu sisäisen turvallisuuden kehittämiseen toteutuu käytännössä.

Tehokas kansainvälisen yhteistyön hyödyntäminen edellyttää toimivaa kansallisella tasolla tehtävää yhteistyötä sekä viranomaisten välillä että viranomaisten sisällä yli yksikkörajojen.

6.5 Vaikuttavuustavoitteet

Viranomaisten välisellä ja kumppanuuteen perustuvalla yhteistyöllä muiden toimijoiden kanssa varmistetaan tavoitteeksi asetetun **sisäisen turvallisuuden tason saavuttaminen, sen saavuttamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen ja tason ylläpitäminen taloudellisesti järkevällä tavalla.**

6.6 Keskeiset strategiset linjaukset

Viranomaisten sisäisellä ja välisellä yhteistyöllä varmistetaan julkisten varojen tehokas käyttö yhteisten tavoitteiden ja toimintojen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi sekä palvelujen hyvä laatu.

Yhteistyö lisää toiminnan ja palvelujen asiakaslähtöisyyttä.

Viranomaisten ja muiden toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen, yksityisen sektorin ja muiden sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen osallistuvien tahojen yhteistyön edellytyksiä tuetaan ja yhteisiä tavoitteita edistävien kumppanuussuhteiden syntymistä tuetaan.

Yhteistyön johtamisen osaamista ja edellytyksiä lisätään. Kumppanuushankkeissa määritellään selkeästi eri osapuolten vastuut, velvollisuudet ja oikeudet.

6.7 Toimenpiteet ja vastuutahot

1. Määritellään yhteiset strategiset tavoitteet sisäiselle turvallisuudelle ja varmistetaan tavoitteiden toimeenpano.

Strategiat ja keskeiset tulostavoitteet määritellään ministeriötasolla. Sisäisen turvallisuuden tavoitteiden tulee olla yhteisiä kaikille ministeriöille ja hallinnonaloille ja niiden tulee näkyä kunkin tahon omissa strategioissa ja tavoitteenasettelussa. Strategisen tason tavoitteenasettelun tulee tukea käytännön toimintatason toimintamalleja ja työvälineitä sekä niiden kehittämistä. Tällaisia ovat esimerkiksi viranomaisedustajan sijoittaminen yhteistyöviranomaisen tiloihin sekä tieto- ja viestijärjestelmien yhdenmukaistaminen ja kehittäminen yhteisesti. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tulee olla vahvasti linjaamassa sisäisen turvallisuuden strategisia tavoitteita.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, työministeriö.

2. **Alueellisella tasolla** valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon sekä valtion paikallishallinnon ja kunnallishallinnon tavoitteiden, linjausten ja toiminnan tulee olla yhteensovitettu sisäisen turvallisuuden strategioiden ja tavoitteiden kanssa. Sisäisen turvallisuuden huomioiminen tulee sisällyttää eri hallinnonalojen normaaleihin ohjausjärjestelmiin ja –suhteisiin niin valtionhallinnon, aluehallinnon kuin paikallishallinnon tasoilla. Monimuotoiset hallintorakenteet eivät saa olla este sisäisen turvallisuuden tavoitteiden ja kehittämissuosituksen toteuttamisessa. Erilaisten organisaatorakenteiden ja yhteenliittymien kehittäminen ja muodostaminen tulee olla mahdollista sisäisen turvallisuuden tavoitteiden saavuttamiseksi. Seudullisen yhteistyön toimintamalli otetaan käyttöön käyttäen hyväksi saatuja kokemuksia esimerkiksi poliisin neuvottelukuntien työstä.

Käytännön toiminta tapahtuu paikallisella tasolla, jossa toimenpiteet pannaan täytäntöön sisäisen turvallisuuden ohjelmassa määriteltyjen organisaatioiden toimesta toimeksiantojen perusteella. Kunkin taho vastaa omalta osaltaan tavoitteiden toteutumisesta ja seurannasta.

Hyvä alueellisen tason toimintamalli on valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden tarvittavien toimijoiden yhdessä suunnittelemat ja toteuttamat seudulliset ja paikalliset turvallisuussuunnitelmat. Laajojen hankkeiden ja ohjelmien toteuttaminen varmistetaan johtoryhmä- ja ohjausryhmätyöskentelyllä, jolloin esimerkiksi alueellisen tason toimintaan liittyvä valmistelu, yhteistyön koordinointi ja päätöksenteko on mahdollista jakaa ja vastuuttaa poikkihallinnollisesti muodostettujen johto- ja ohjausryhmien kesken.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, muut sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneet ministeriöt, muut sisäisen turvallisuuden toimijat, alue- ja paikallishallinto.

3. **Yhteistyön kehittäminen kumppanuusajattelun mukaisesti muiden toimijoiden kanssa.**

Kumppanuuksien luominen muiden toimijoiden kanssa on yksi julkisen sektorin keskeinen haaste. Kumppanuus on yksi tapa toimeenpanna sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä. Yhteistyössä tulee ottaa huomioon toiminnan tai palvelun laatu. Julkisten palvelujen laatuvastuu on aina viranomaisilla siitä huolimatta, että palvelujen tuottamiseen osallistuisi myös muita tahoja.

Vastuutahot: Kaikki sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneet ministeriöt, muut sisäisen turvallisuuden toimijat, alue- ja paikallishallinto.

4. **Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen varmistaminen.**

Väestön sisäisen muuttoliikkeen seurauksena asutus keskittyy yhä enemmän kasvukeskuksiin ja laajat alueet jäävät harvaan asutuiksi. Näiden alueiden asukkaat ovat myös keskimäärin iäkkäämpiä kuin kasvukeskuksissa. Turvallisuuspalvelujen saatavuus näillä alueilla edellyttää viranomaisten yhteistyön kehittämistä edelleen.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, muut sisäisen turvallisuuden toimijat, alue- ja paikallishallinto.

5. **Tutkimustoiminnan ja tilastointiyhteistyön kehittäminen ja lisääminen.**

Sisäisen turvallisuuden kehityksen seurannan tulee perustua vakiintuneeseen ja standardoituun tietotuotantoon, tunnuslukuihin ja mittareihin. Rikollisuus- ja turvallisuuskehityksen luotettava arviointi edellyttää säännöllisesti toteutettuja kansainvälisiä ja kansallisia uhritutkimuksia. Kansainvälisten uhritutkimusten perusteella voidaan seurata Suomen kehityksen suhdetta muihin länsimaihin. Kansalliset tutkimukset antavat huomattavasti tarkemman kuvan Suomen ongelmista. Näitä täydentävät muut tutkimukset, kuten poliisibarometrin tiedot ja alueelliset kyselyt. Selvitetään, miten jo olemassa olevia tutkimuksia voidaan hyödyntää paremmin viranomaisten yhteistyötä lisäämällä. Lisätään tilastointiyhteistyötä erityisesti sellaisten ilmiöiden (esim. alkoholi, huumeaineet) seurannassa, joiden vaikutukset ulottuvat laajasti yli hallinnonalojen rajojen entistä laajemman, luotettavamman ja vertailukelpoisemman tiedon saamiseksi.

Vastuutahot: sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, opetusministeriö, Tilastokeskus

6.8 Yhteistyön tulosten ja vaikuttavuuden arviointi

Yhteistyö on yksi keino toimeenpantaessa päätöksiä ja suunnitelmia. Tästä syystä yhteistyön tuloksia ei arvioida erikseen vaan osana toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET, OHJELMAN SEURANTA JA PÄIVITTÄMINEN

Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan liitetään erityinen raportointi- ja seurantavelvollisuus. Tällä varmistetaan toisaalta ohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttaminen. Yhteinen seurantatyö edistää viranomaisten yhteistyötä yleisemminkin. Erityisseurannasta huolimatta ohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden tulee siirtyä osaksi viranomaisten normaalia toiminnan suunnittelua ja seurantaa.

Sisäinen turvallisuus on monitahoinen ja jatkuvasti muuttuva yhteiskunnan tila, jonka ilmiöt ovat usein syy-yhteydessä toisiinsa ja jonka ylläpitovastuu jakaantuu laajalti eri tahoille. Sisäisen turvallisuuden uhkien kehitystä tulee seurata ja arvioida.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma liitteineen muodostaa ensimmäisen kattavan, laaja-alaisen sisäisen turvallisuuden tilannekuvan ja jatkuvan arvioinnin perusaineiston, jota päivitetään ja tarvittaessa laajennetaan sisäiseen turvallisuuteen liittyvän tietämyksen lisääntyessä ja arviointimenetelmien kehittyessä. Ohjelman seurantaa liittyvää raportointia hyödynnetään laadittaessa sisäiseen turvallisuuteen liittyviä muita toimintastrategioita.

Ohjelman yleisestä raportoinnista ja päivittämisen käytännön toteuttamisesta vastaa sisäasiainministeriö. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano, seuranta ja päivittäminen on jatkuva prosessi, jota toteutetaan seuraavassa kuvattujen menetelmien ja aikataulujen mukaisesti.

7.1 Ohjelman seuranta ja raportointi verkossa

Sisäisen turvallisuuden ohjelman seurantaraportti julkaistaan sisäasiainministeriön internet-sivuilla ja sitä päivitetään säännöllisesti. Verkossa tapahtuvan seurannan ja raportoinnin tarkoituksena on lisätä avoimuutta, toteuttaa viranomaisten tilivelvollisuutta ja lisätä ihmisten tietoisuutta sisäisen turvallisuuden tilasta ja päätöksentekoon vaikuttavista tekijöistä.

Ohjelman toteutumista seurataan alla esitetyillä yleismittareilla. Nämä ovat useimmissa muissa Euroopan unionin maissa käytössä olevia tunnuslukuja, jotka näin ollen mahdollistavat myös hallituksen strategia-asiakirjassa edellytetyn kansainvälisen vertailun.

7.2 Ohjelman yleisseurannassa käytettävät mittarit

UHKAT	MITTARIT	LÄHDE
1. Syrjäytymisen lisääntyminen	Nuorisotyöttömyys	TM
	Toimeentulotuen saajien määrä	STM
	Päihdeongelmaisten hoitovuorokausien lukumäärä	RISE
	Vankilakertaisuus	Stakes
	Huostaanotettujen lasten määrä	
2. Tietoyhteiskunnan haa- voittuvuus	Vakavat viestintä- ja tietojärjestelmä- tai energian- saantihäiriöt	LVM/Vivi KTM/HVK SM
3. Ulkomailta johdetun kovan rikolliskulttuurin vaikutuksen lisääntymi- nen	Järjestäytyneiden rikollisryhmien ja niiden jäsenten lukumäärä sekä kansainväliset yhteydet	SM Tulli
	4. Rajaturvallisuuden heik- entyminen	Laittoman maahantulon järjestämiset Valtionrajarikokset Tullirikokset
5. Onnettomuuksien li- sääntyminen	Tapaturmaiset kuolemat	LVM
	- koti- ja vapaa-ajan tapaturmat - työtapaturmat - liikenneonnettomuudet	STM SM
	Pelastustehtävät onnettomuustyypeittäin	
6. Ihmisten arkiturvallisuuden heik- keneminen	Riski joutua rikoksen uhriksi	Optula
	Avunsaannin nopeus hätätilanteessa (poliisi, pelastus, sairaankuljetus, meripelastus)	SM STM
	Yleisillä paikoilla pelkoa tuntevat	
	Luottamus turvallisuusviranomaisten toimintaan ja kansainvälinen korruptoituneisuusastevertailu (tilanne v. 2004)	
	Vaaralliset tartuntatautiepidemiat	

Kunkin turvallisuusviranomaisen osalta seurataan lisäksi sisäisen turvallisuuden kustannuksia suhteutettuna väkilukuun (€/asukas), jolloin sisäistä turvallisuutta voidaan arvioida siitä näkökulmasta, ovatko resurssipainotukset vaikuttaneet jollakin sektorilla sisäisen turvallisuuden tasoon.

7.3 Ohjelman toteutumisen seuranta

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen raja on toimintaympäristön muutosten seurauksena hämärtynyt ja niihin vaikuttavat osin samat uhkatekijät. Tästä syystä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kehittymistä on tarkoituksenmukaista seurata rinnakkain. Ministeritason ohjaus- ja seurantatyö sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon ohjauksessa ja seurannassa valmistellaan ja toteutetaan erikseen tehtävien päätösten mukaisesti.

Ohjelman virkamiestason seurannasta vastaa ohjelman valmistelun ohjausryhmä, jonka kokoonpanoa tarkistetaan tarvittaessa ja laajennetaan ainakin Suomen kuntaliiton edustajalla. Lisäksi jokaisen vastuuministeriön tulee huolehtia niin ohjelman toteuttamisesta kuin seurannasta osaltaan.

7.4 Ohjelman seuranta ja päivitys hallituksen vaihtuessa

Hallituksen vaihtuessa raportoidaan ohjelman toteutumisesta ja laaditaan ehdotus ohjelman päivittämiseksi. Olisi perusteltua, että uudet hallitukset aloittaessaan työnsä arvioisivat sisäisen turvallisuuden tilan ja määrittelisivät sen keskeiset strategiset linjaukset ja toimenpiteet. Raportointiin ja päivittämiseen osallistuvat ohjelman toteuttamiseen osallistuvat ministeriöt ja muut keskeiset tahot. Toteutuma-raportti ja päivitetty ehdotus käsitellään valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Sanallisen kuvauksen lisäksi raportti sisältää kuvauksen yllä kuvattujen yleismittareiden sekä kukin strategisen linjauksen yhteydessä vahvistettujen mittareiden arvojen kehityksestä.

SISÄASIAINMINISTERIÖ

2.10.2003 SM 039:00/2003

Jakelussa mainitut

SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMA

Sisäasiainministeriö on tänään asettanut hankkeen laatimaan sisäisen turvallisuuden ohjelman.

Hankkeen tausta

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa edellytetään laajan, hallinnonalojen rajat ylittävän sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimista erityisesti huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi. Ohjelman sisältö, laajuus ja laatimiseen osallistuvat tahot on vahvistettu hallituksen strategia-asiakirjassa, joka on vahvistettu 25.9.2003.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa määritellään turvallisuuden tavoitetaso, joka vastaa kansalaisten turvallisuusodotuksia ja joka tukee yhteiskunnan toimivuutta. Lisäksi määritellään toimenpiteet tavoitetason saavuttamiseksi sekä sen ylläpitämisen edellyttämät resurssit.

Ohjelman laatimisen vastuuministeriö on sisäasiainministeriö.

Hankkeen tavoitteet

Hankkeen tehtävänä on määritellä sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisimmät tulevaisuuden kehityssuunnat ja mahdolliset uhkat. Samalla tulee myös arvioida sosiaalisen turvallisuuden merkitystä. Sisäisen turvallisuuden ohjelma sovitetaan yhteen valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon kanssa.

Lisäksi hankkeessa määritellään tavoitteet ja toimenpiteet seuraavilla sisäisen turvallisuuden osa-alueilla:

- * tavoitteet rikosten määrän vähentämiselle ja kiinnijäämisriskin lisäämiseksi erityisesti huumausaine-, väkivalta-, talous- ja uusintarikollisuudessa sekä toimenpiteet, joilla tavoitteeseen päästään
- * tavoitteet rikoshyödyn takaisinsaamiselle sekä keinot, joilla tavoitteeseen päästään
- * toimenpiteet rangaistuksen toimeenpanon varmistamiseksi ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi
- * toimenpiteet kansallisen rikosentorjuntaohjelman tehostamiseksi
- * tavoitteet onnettomuuksien määrän vähentämiseksi ja toimenpiteet ennalta estävää työtä tehostamiseksi
- * toimenpiteet rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ja rajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseksi
- * toimenpiteet rikoksen uhrin aseman ja todistajansuojan parantamiseksi
- * toimenpiteet viranomaisten välisen yhteistyön sekä toiminnan organisoimiseksi

Edellä kuvatuille osa-alueille tulee määritellä tavoitteiden saavuttamisen ja toimenpiteiden toimeenpanon aikataulu sekä kuvata ja määritellä mahdollisten välitarkistusten ajankohdat.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vahvistetaan kullekin osa-alueelle vaikuttavuustavoitteet ja arviointimenetelmät, joita käytetään tulosten arvioinnissa. Turvallisuustasoa mittaavien menetelmien tulee olla luotettavia ja kansainvälisesti vertailukelpoisia. Näin varmistetaan, että Suomen kehitystä voidaan verrata kansainvälisiin uhri-, rikos- ja uusintarikollisuustutkimuksiin.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelu ja sisältö sovitetaan yhteen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon kanssa.

Hankkeen organisaatio

Hankkeen johtoryhmä

Puheenjohtaja sisäministeri Kari Rajamäki, SM
Varapuheenjohtaja oikeusministeri Johannes Koskinen, OM
Peruspalveluministeri Liisa Hyssälä, STM
Toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos, VM

Hankkeen ohjausryhmä

Puheenjohtaja kansliapäällikkö Ritva Viljanen, SM
Varapuheenjohtaja kansliapäällikkö Kirsti Rissanen, OM
Osastopäällikkö Esa Vesterbacka OM
Kansliapäällikkö Juhani Korpela, LVM

Hallintojohtaja Håkan Mattlin, OPM
Poliisiylijohtaja Reijo Naulapää, SM
Pelastusylijohtaja Pentti Partanen, SM
Kontra-amiraali Jaakko Smolander, SM
Ylijohtaja Pentti Visanen, SM
Osastopäällikkö Arto V. Klemola, STM
Johtaja Matti Pukkio, TM
Alivaltiosihteeri Juhani Turunen, VM
Ylijohtaja Kari Kourilehto, YM

Hankkeen sihteeristö

Pääsihteeri ylitarkastaja Tarja Mankkinen, SM
Everstiluutnantti Ismo Kurki, SM
Hallitusneuvos Jussi Pajuoja, OM

Tulevan kehityksen arviointi ja mahdollisiin uhkiin varautuminen

Puheenjohtaja poliisijohtaja Jorma Toivanen, SM
Turvallisuusjohtaja Rauli Parmes, LVM
Neuvotteleva virkamies Aarne Kinnunen, OM
Kulttuuriasiainneuvos Kimmo Aaltonen, OPM
Everstiluutnantti Pasi Tolvanen, SM
Kehittämisojohtaja Veikko Peltonen, SM
Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, SM
Lääkintöneuvos Jouko Söder, STM
Tietohallintopäällikkö Heikki Haukirauma, TM
Neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, VM
Ympäristöneuvos Olli Pahkala, YM
Tiedustelupäällikkö Sami Rakshit, tullihallitus

Rikosten määrän vähentäminen ja kiinnijäämisriskin lisääminen erityisesti
huumausaine-, väkivalta-, talous- ja uusintarikollisuudessa

Puheenjohtaja poliisiylitarkastaja Robin Lardot
Neuvotteleva virkamies Olli Saarela, OPM
Lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen, SM
Lakimies Anne Kumpula, STM
Lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen, TM

Huumausainepolitiikan tehostamisohjelman tarkistus
Ministeriöiden välinen koordinaatioryhmä

Väkivallan vähentämisohjelma ja kansallisen rikosentorjuntaohjelman to-
teuttamisen jatkaminen

Rikostorjuntaneuvosto

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta ja rikoshyödyn takaisin-
saaminen

Talousrikostorjuntaohjelman johtoryhmä

Onnettomuuksien vähentäminen ja ennalta estävän työn tehostaminen

Puheenjohtaja tekninen johtaja Hannu Olamo, SM

Liikenneneuvos Matti Roine, LVM

Ylitarkastaja Sauli Härkönen, MMM

Ylitarkastaja Jari Rajanen, OPM

Ylikomisario Timo Ajaste, SM

Komentaja Markku Halonen, SM

Ylitarkastaja Merja Söderholm, STM

Ympäristöneuvos Olli Pahkala, YM

Lisäksi valmisteluryhmä kutsuu jäsenikseen Tukes:n, SPEK:n ja onnetto-
muustutkintakeskuksen edustajat.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

Puheenjohtaja kenraalimajuri Matti Sandqvist, SM

Kansainvälisten asioiden neuvos Jouko Alaluusua, LVM

Everstiluutnantti Vesa Huuskonen, SM

Neuvotteleva virkamies Tiina Sinkkanen, SM

Neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, VM

Yksikön päällikkö, ylikomisario Marko Lavikkala, LP

Valvontapäällikkö Lauri Ervola, tullihallitus

Rikoksen uhrin aseman ja todistajansuojan parantaminen

Puheenjohtaja neuvotteleva virkamies Helinä Lehtinen, OM

Asiantuntija Tuuli Herlin⁸, OM

Ylikomisario Mikko Lampikoski, SM

Ylitarkastaja Anne Hujala, STM

Lisäksi valmisteluryhmä voi kutsua jäsenikseen tärkeimpien sidosryhmien
edustajia.

Uusintarikollisuuden vähentäminen ja rangaistuksen toimeenpanon varmistami-
nen

Puheenjohtaja hallitusneuvos Jussi Pajuoja, OM

Neuvotteleva virkamies Eeva Virkkunen, OM

Ylikomisario Arto Hankilanoja, SM

Viranomaisten välisen yhteistyön sekä toiminnan organisoinnin tehostaminen

⁸ Ilmoitus nimenmuutoksesta 21.10.2003. Uusi nimi Tuuli Nurminen.

Puheenjohtaja poliisiylijohtaja Reijo Naulapää, SM
Hallintojohtaja Seija Petrow, LVM
Apulaisosastopäällikkö Jarmo Littunen, OM
Vanhempi hallitussihteeri Salla Rajanen, OPM
Hallitusneuvos Esko Koskinen, SM
Everstiluutnantti Markus Heiskanen, SM
Hallitusneuvos Riitta Koponen, SM
Hallitusneuvos toimistopäällikkönä Jaana Koski, STM
Ylitarkastaja Jukka Ristaniemi, TM
Neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, VM
Johtaja Juha Niskanen, tullihallitus

Kukin valmisteluryhmä valitsee itselleen sihteerin joko hankkeen sihteeristöstä tai hankkeen ulkopuolelta.

Valmisteluryhmät voivat kutsua jäseneksi tai asiantuntijoiksi järjestöjen edustajia tarpeidensa ja harkintansa mukaan.

Hankkeen aikataulu

Sisäisen turvallisuuden ohjelman strategiset linjaukset valmistuvat joulukuussa 2003, ja niiden arvioidut vaikutukset liitetään kehysvalmisteluun 2005-2008. Taloudelliset vaikutukset arvioidaan hankkeen ohjausryhmän linjausten mukaisesti virkamiestyönä.

Ohjelma valmistuu 31.3.2004 mennessä ja se tuodaan valtioneuvoston käsittelyyn toukokuussa 2004. Valtioneuvoston käsittelyn jälkeen ohjelmaa täydennetään keinojen ja konkreettisten toimenpiteiden osalta.

Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen

Ylijohtaja Pekka Kilpi

Jakelu Hankkeen johtoryhmän, ohjausryhmän ja valmisteluryhmien puheenjohtaja ja jäsenet
Hankkeen sihteeristö

Tiedoksi Erityisavustaja Hannu Taavitsainen
Erityisavustaja Timo Reina
Kaija Uusisilta

ARVIO SUOMEN SISÄISEN TURVALLISUUDEN TILASTA, TURVALLISUUSUHKISTA JA ARVIOIDUISTA MUUTOKSISTA

Osana sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelutyötä asiantuntijaryhmä arvioi Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa, mahdollisia turvallisuusuhkia sekä tulevia, turvallisuustilanteeseen vaikuttavia muutoksia. Arviot on käsitelty asiantuntijaryhmässä eikä ohjelmasta päätettäessä ole otettu kantaa siihen, miten todennäköisiä esitetyt uhkat ovat. Uhkia ja niiden todennäköisyyttä arvioitaessa tulee muistaa, että sisäisen turvallisuuden ohjelman keskeinen tavoite on aktiivisesti vaikuttaa tulevaan kehitykseen niin, että uhkat eivät toteudu. Toinen huomioon otettava seikka on, että seuraavassa on arvioitu ennen muuta mahdollisia uhkatekijöitä. Tulevaan kehitykseen liittyviä mahdollisuuksia ei ole arvioissa käsitelty yhtä laajasti kuin uhkatekijöitä.

1 Sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavia ja sitä muokkavia ilmiöitä

1.1 Kansainvälistyminen

Globalisaatio ja ulkoinen turvallisuus

Kansainvälisen toimintaympäristön nykyinen tilanne on pitkän kehityksen, mutta erityisesti 1990-luvulla tapahtuneiden merkittävien muutosten tulos. Runsaan kymmenen viime vuoden aikana Euroopan poliittiset muutokset ovat saattaneet Suomenkin viranomaiset sekä myös ns. kolmannen sektorin toimijat (vapaaehtoiset ja kansalaisjärjestöt yms.) uuden tilanteen eteen.

Kansainvälistymiseen ovat Suomessa vaikuttaneet erityisesti Euroopan integraatiokehitys ja Neuvostoliiton hajoamista seurannut muuttunut tilanne. Kehitykselle on ollut ja on jatkossakin ominaista kansainvälisten yhteistyökumppaneiden ja -foorumien määrän lisääntyminen sekä toimintakentän monimuotoistuminen, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista. Samalla eri hallinnonalojen on pitänyt lisätä kansainvälisiin tehtäviin tarvitsemiaan henkilöresursseja moninkertaisesti.

Maailmanlaajuinen muutos, tiedonvälityksen voimakas muutos, finanssikriisit ja talouksien kietoutuminen toisiinsa, ympäristö- ja ilmastonmuutokset, ihmisten laillinen ja laitton liikkuvuus, rajat ylittävä rikollisuus ja tarttuvat taudit ovat saaneet valtiot ennen kokemattomaan keskinäiseen vuorovaikutukseen. Varsinkin pienet

maat ovat tulleet riippuvaisiksi maailmantalouden kokonaiskehityksestä. Yritykset siirtävät toimintojaan ja tuotantoaan Itä-Euroopan ja Kaukoidän halvan kustannustason maihin. Monikansallisten konsernien rahoitusvaikeudet ja konkurssit voivat lisääntyä. Muutokset voivat olla nopeita ja vaarantaa hyvinvoinnin perustaa etenkin yksipuolisen elinkeinorakenteen seuduilla.

Kehityksen herättämä vastustus voi purkautua muun muassa kansalaistottelemattomuutena. Ääritapauksissa voi syntyä tunne siitä, että mahdollisuudet vaikuttamiseen ovat vähäiset ja tämän seurauksena luottamus yhteiskuntaan heikkenee. Tämä kehitys voi vaikuttaa ääri liikkeiden aktivoitumiseen.

Euroopan turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä on sotilaallinen vastakainasettelu jäänyt taka-alalle. Sisäisen turvallisuuden painoarvo turvallisuuspolitiikassa kasvaa. Rajojen yli heijastuvat muut kuin sotilaalliset turvallisuusongelmat lisääntyvät, mistä syystä turvallisuusyhteistyö erityisesti Itämeren alueella lisääntyy.

Mikäli taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus Euroopan eri osien välillä voi saada aikaan kansainvälistä liikehdintää, josta osa voi kohdistua myös Suomeen. Yhteiset toimenpideohjelmat ja hankkeet tuovat lisää velvoitteita myös Suomen viranomaisille.

Erityisesti Euroopan unionin, mutta myös eräiden muiden yhteistyöjärjestelmien piirissä valmistellaan oikeudellisia instrumentteja ja tehdään päätöksiä, jotka mm. pyrkimällä harmonisoimaan säännöksiä vaikuttavat kansalliseen sääntelyymme ja oikeusjärjestelmäämme. Kansallinen lainsäädäntömme on kehittynyt ja kehittymässä suuntaan, joka mahdollistaa laajempialaisen kansainvälisen yhteistoiminnan ulkomaisten yhteistyötahojen kanssa.

Suomen odotetaan Euroopan unionin piirissä kehittävän edelleen suhteitaan Venäjän suuntaan. Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston toimintaan osallistuminen sekä niissä tapahtuva päätöksenteko ohjaavat osaltaan kansainvälisen yhteistoiminnan ja kansallisen tason turvallisuusviranomaisten ja muiden tällä sektorilla toimivien tahojen toimintaa.

Lähialueet

Sisäisen turvallisuuden kannalta turvallisuusyhteistyö Venäjän ja Viron kanssa on ensiarvoisen tärkeää. Venäjän ulkomaalaispolitiikalla ja rajavalvonnalla on suuri merkitys Suomen sisäiselle turvallisuudelle. Venäjän hallinnon mahdolliset ongelmat saattavat vaarantaa tehokasta operatiivista yhteistyötä rajat ylittävän rikollisuuden ja suuronnettomuusuhkien torjunnassa.

Venäjän vaikutus ja sen kanssa tehtävän yhteistyön merkitys Suomelle säilyvät tärkeinä. Venäjän ja Suomen välinen elintasoero sekä suuret elintasoerot Venäjän sisällä saattavat lisätä siellä oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten keskuudessa alttiutta pyrkiä läntiseen Eurooppaan.

Suomi on solminut rikostorjuntasopimukset Venäjän, Viron, Latvian ja Liettuan kanssa. Solmittujen sopimusten keskeisenä sisältönä on sopimuspuolten toimival-

taisten viranomaisten yhteistyö rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, torjumiseksi ja selvittämiseksi. Suomella on myös pelastustoimen alalla kahdenväliset sopimukset onnettomuustilanteita koskevasta yhteistyöstä Venäjän ja Viron kanssa.

Rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi Itämeren alueella perustivat rantavaltioitten hallitusten päämiehet vuonna 1996 Itämeren alueen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toimintaryhmän (Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region). Ryhmään kuuluvat jäseninä kaikki Itämeren rantavaltiot ja Islanti, sekä lisäksi tarkkailijoina Euroopan unionin komissio, Kansainvälinen rikospoliisijärjestö I.C.P.O (INTERPOL), Euroopan poliisivirasto (EUROPOL) ja Maailman tullijärjestö (WCO). Suomi on aktiivisesti mukana tukemassa ryhmän toimintaa ja sen päätehtävää, läheisen yhteistoiminnan kehittämistä rantavaltioitten lainvalvontaviranomaisten välillä.

Pohjoismainen yhteistyö muuttaa jossain määrin luonnettaan, mutta syvenee entisestään. Pohjoismainen lainvalvontayhteistyö on suoraa yli rajojen tapahtuvaa paikallistason viranomaisten yhteistyötä, joka pyrkii erityisesti järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjuntaan. 'Polis och tull i Norden mot narkotika' (PTN) -yhteistyö on yksi lukuisista pohjoismaisista yhteistyöfoorumeista, jonka puitteissa yhteistoimintaa on kehitetty operatiivisempaan suuntaan.

Pohjoismailla on sekä terveydenhuoltoa että pelastuspalvelua koskevat sopimukset, jotka käsittelevät avunantoa onnettomuustilanteissa.

1.2 Ulkomaalaiset ja monikulttuurisuus

Suomessa on pysyvästi asuvia ulkomaalaisia tällä hetkellä n. 104 000 ja vuonna 2014 arviolta noin 200 000. Ulkomaalaisten määrä nousee suunnitelmallisen maahanmuuttopolitiikan ja kansainvälisten veloitteiden noudattamisen johdosta. On arvioitu, että samalla myös luvatta maassa oleskelevien määrä kasvaa. Ulkomaalaisten määrän kasvu lisänee viranomaisvalvonnan ja lupahallinnon tehtäviä. Eri-laiset yhteiskunnalliset kriisit, luonnonmullistukset, ympäristökatastrofit ja aseelliset selkkaukset erityisesti lähialueilla voivat aiheuttaa laajamittaista maahantuloa Suomeen.

Ihmisten liikkuminen lisääntyy edelleen Euroopan unionin uusien jäsenvaltioiden ryhtyessä soveltamaan Schengenin säännöstöä. Myös kauttakulku Suomen kautta lisääntyy maahan asettumisen ohella. Ulkomaalaiset asettunevat jatkossakin pääasiallisesti pääkaupunkiseudulle ja suurimpiin kaupunkeihin.

Monikulttuuristuminen edellyttää viranomaisilta puuttumista sellaisiin vieraiden kulttuurien tapoihin, jotka ovat joitakin osin vastoin Suomen oikeusjärjestystä ja sen perusteita. Ristiriitoja saattaa myös syntyä, jos lähtömaassa naisten ja lasten asema poikkeaa länsimaisesta. Lapsia ja nuoria saatetaan lähetetään vastoin heidän tahtoaan suvun alkuperämaahan, jotta perheen perinteiset arvot säilyisivät.

1.3 Väestörakenne ja sisäinen muuttoliike

Tilastokeskuksen mukaan Suomen väkiluku tulee vuonna 2014 olemaan noin 5 270 000. Vuonna 2010 lähes neljäsosa suomalaisista on täyttänyt 65 vuotta ja vanhuuseläkeläisten lukumäärä on kasvanut neljännesmiljoonalla. Huoltosuhteen muutoksen johdosta eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmien rahoitus saattaa vaikeutua.

Suomen väestö- ja aluerakenteen muutos aiheuttaa lähivuosina suuria haasteita myös hyvän turvallisuustilanteen ja turvallisuusviranomaisten palvelukykyyn säilyttämiseksi koko maassa. Maan sisäinen muuttoliike jatkuu aluekeskuksiin ja valtaosassa maata väestö vähenee. Kattavien sosiaali-, terveys- ja turvallisuuspalvelujen organisointi maan eri osissa vaikeutuu. Väestökatoalueilla turvallisuusorganisaatioiden kustannukset suhteessa tehtävämääriin kasvavat. Myös vapaaehtoiskilösten saatavuus esimerkiksi palokuntatehtäviin vaikeutuu. Kasvava hoivan tarve lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntää ja puutteet niissä aiheuttavat turvattomuutta.

Kasvukeskuksissa häiriöt lisääntyvät sosiaalisen kontrollin heikkenemisen ja aktiivisä olevan väestön osuuden kasvun myötä. Kaupunkimaisilla muuttovoittopaikkakunnilla ihmisten keskinäinen huolenpito ja sosiaalinen kontrolli eivät enää toimi kuten maaseutumaisessa ympäristössä. Yleinen välinpitämättömyys voi lisääntyä. Kaupungeissa tämän kehityksen vastapainona ovat avainasemassa asuinalueitoiminta ja asukasjärjestöt. Liikenteen lisääntyminen ja väestön ikääntyminen lisäävät liikenneonnettomuuksien ja vanhuksille tyypillisten onnettomuuksien riskiä.

Mielenterveysongelmaisten avohoidon puutteet voivat lisätä turvattomuutta sekä vakavien väkivallantekojen ja muiden rikosten määrää.

1.4 Sosiaalinen turvallisuus ja syrjäytyminen

Sosiaalisen turvallisuuden perusta on hyvin toimiva kansalaisyhteiskunta ja vahva ihmisten keskinäinen luottamus ja huolenpito. Näitä tukevat eri elämäntilanteiden turvaa tuottavat hyvinvointipoliittiset toimet työn, asumisen, koulutuksen, liikkumisen, toimeentulon ja sosiaalisen turvallisuuden alueilla. Yksilön, lähi- ja paikallisyhteisön sekä yhteiskunnan ja kolmannen sektorin vastuut muodostavat kokonaisuuden ihmisten hyvinvoinnissa ja sosiaalisessa turvallisuudessa. Sosiaalinen turvallisuus ehkäisee syrjäytymistä sekä edistää ja ylläpitää yhteiskuntarauhaa. Sosiaalisilla olosuhteilla on merkitystä myös väestöryhmien sairastavuudelle, terveyseroille sekä yhteiskunnalliselle tasa-arvolle.

Syrjäytymisen lisääntyminen on keskeinen tulevaisuuden uhka. Hyvinvoinnin lisääntyminen ja elinolosuhteiden paraneminen eivät ole Suomessa jakaantuneet tasaisesti. Nähtävissä onkin vaara sekä sosiaalisen että alueellisen syrjäytymisalttiuden voimistumiseen. Työllisyys- ja elintasoerojen lisäksi eriarvoisuus näkyy esimerkiksi eroina rikollisuuden suhteellisessa määrässä. Väestörakenne, perherakenne, huono-osaisuus ja erilaiset hyvinvointipuutteet, kuten työttömyys ja pienituloisuus selittävät sekä väkivalta- että omaisuusrikollisuustason vaihteluja. Alkoholin vähittäis- ja anniskelumyyntin vaihteluihin liittyy samansuuntainen rikollisuuden vaihtelu. Suomalaiselle henkirikollisuudelle on tyypillistä, että sekä tekijät että uhrit

ovat syrjäytyneitä. Syrjäytyneiden miesten keskinäiset väkivallanteot muodostavat kokonaishenkirikollisuudesta runsaat puolet.

Eräissä Pohjois- ja Itä-Suomen kunnissa taloudellinen, sosiaalinen ja terveydellinen kehitys on ollut muuta maata hitaampaa. Samansuuntainen kehitys on nähtävissä myös joidenkin kaupunkien eri kaupunginosien välillä.

Kaikilla yhteiskunnan lohkoilla on oma vastuunsa sosiaalisesta turvallisuudesta. Sosiaalipoliittisin toimin turvataan koko väestölle iästä, sukupuolesta, varallisuudesta, yhteiskunnallisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta sosiaali- ja terveyspalvelut sekä vähimmäistoimeentulo. Sosiaaliturvan tarkoituksena on edistää väestön hyvää terveyttä ja toimintakykyä, terveellistä työ- ja elinympäristöä sekä turvata riittävä toimeentulo ja palvelut. Väestön hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden vahvistuessa jokaisella on mahdollisuus elää ihmisarvoista ja turvallista elämää sekä käyttää ja kehittää omia kykyjään ja valmiuksiaan elämänsä eri vaiheissa. Sosiaaliseen turvallisuuteen kuuluu huolenpito ihmisistä, jotka eivät itse pysty valvomaan oikeuksiaan.

Työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, ja lisääntyvä päihteiden käyttö ovat yhteiskunnan keskeisiä ongelmia. Alkoholin hintojen laskun ja tuonnin helpottuminen ovat lisänneet alkoholin kulutusta Nähtäväksi jää, onko muutos pysyvä vai tilapäinen. Myös huumeiden kohdalla avautuneet rajat saattavat nostaa niiden tarjontaa. Alkoholin ja huumeiden saatavuuden helpottuessa erityisessä vaarassa ovat lapset ja nuoret. Päihdehaitoista osa kohdistuu päihteiden käyttäjään itseensä ja osa hänen ympäristöönsä. Ympäristöön liittyviä haittoja ovat esimerkiksi väkivalta, yleinen turvattomuus ja epäviihtyvyys. Työttömyys, päihteiden väärinkäyttö, asunnottomuus ja ylivelkaantuminen aiheuttavat vaaraa syrjäytyä ja pahimmassa tapauksessa tämä saattaa johtaa ajautumiseen kohti rikollista elämäntapaa.

Syrjäytyminen altistaa myös itsemurhiin, joita tehdään Suomessa vuodessa 1100-1200. Itsemurhat ovat vakava kansallinen ongelma ja niiden määrä on eurooppalaisessa vertailussa huomattavan korkea. Jokainen itsemurha merkitsee ihmishengen menetyksen lisäksi vakavaa traumaattista elämäkokemusta useille läheisille ihmisille. Itsemurhien ehkäisemiseksi on Suomessa on valtakunnallinen itsemurhien ehkäisyprojekti, jonka tavoitteena on lähivuosina vähentää maamme itsemurhakuolleisuutta.

Tutkimuksien mukaan syrjäytyminen seuraa, kun yksi tai useampi seuraavista neljästä yhteiskunnan osajärjestelmästä ei pysty suoriutumaan tehtävästään:

- a) Perhe, suku ja muu lähiyhteisö. Hyvin toimiessaan nämä luovat ja ylläpitävät ihmisten keskinäistä tukea ja kontrollia;
- b) Työmarkkinat. Hyvin toimiessaan nämä mahdollistavat toimeentulon ja tarjoavat mahdollisuuden ihmissuhteiden ylläpitoon;
- c) Hyvinvointivaltio. Hyvin toimiessaan se takaa ihmiselle taloudellisen perustoimeentulon ja terveydenhoidon sekä mahdollisuuden itsensä kehittämisen;
- d) Demokratia ja oikeusjärjestelmä. Hyvin toimivina nämä tuottavat ihmiselle mahdollisuuden ja uskon yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamiseen ja luottamuksen yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen.

1.5 Teknologian kehitys

Suomi on edelleen yksi edelläkävijöistä informaatioteknologian hyödyntämisessä. Sähköisten verkkopalvelujen käyttö ja merkitys kasvavat. Tekniset järjestelmät automatisoituvat ja monimutkaistuvat ja ovat sidoksissa keskenään. Riippuvuus laajoista, suureksi osaksi kansainvälisistä tietojärjestelmistä lisääntyy. Häiriöt ja onnettomuudet sekä tietojärjestelmien tarkoituksellinen vahingoittaminen erilaisten haittaohjelmien (virukset, madot) ja palvelunestohyökkäysten avulla voivat aiheuttaa laajoja toimintahäiriöitä, jotka vaarantavat väestön turvallisuutta ja lamauttavat yhteiskunnan toimintoja. Samoin ns. roskapostin määrän voimakas kasvu häiritsee ja voi jopa vahingoittaa normaalia verkon kautta tapahtuvaa viestintää. Suojaus ja toimivuuden varmistaminen edellyttää yhä suurempia panostuksia. Turvallisuusjärjestelmien ylläpito ja viranomaisten yhteistyö on yhä tärkeämpää, jotta johtaminen toimisi myös mahdollisissa poikkeustilanteissa.

Informaatioteknologian nopea kehitys ja erityisesti sähköisen asioinnin laajeneminen luo uusia rikoksenteikomahdollisuuksia. Internetissä on saatavissa ohjeita rikosten tekemiseen ja sen kautta voidaan välittää salattuja viestejä, joita tarvitaan rikollisessa toiminnassa. Internetin käytön valvonta on mahdotonta, koska järjestelmä on maailmanlaajuinen ja osittain anonyymi eikä sitä koskevia sitovia kansainvälisiä normeja ole.

Internetissä liikkuvien haittaohjelmien määrä on ollut voimakkaassa kasvussa. Lisääntyvä roskapostin määrä sekä internetin käyttöön liittyvät muut väärinkäytökset ovat johtaneet keskusteluun verkon tulevaisuudesta. Viranomaisten tarve valvoa sen käyttöä lisääntyy, mikä toisaalta olisi vastoin verkon pääperiaatetta, avoimuutta. Kehitys saattaa johtaa siihen, että internetin rinnalle syntyy paremmin suojattu ja laajoja rinnakkaisverkkoja tarkoituksiin, joissa viestintä edellyttää parempaa turvallisuutta.

Omaisuuksien suojaus, vartiointin paraneminen ja hälytysjärjestelmät vähentävät rikoksenteikomahdollisuuksia ja lisäävät mahdollisuuksia mahdollistavien onnettomuuksien ennalta estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen. Vaarana kuitenkin on, että tehokas omaisuuden suojaus muuttaa rikosten tekotapoja mm. väkivaltaisemmiksi, koska omaisuutta ei voida enää anastaa perinteisin keinoin.

Kamera- ja muu tekninen valvonta lisääntyy ja sillä estetään rikoksia ennalta, lisätään turvallisuuden tunnetta yleisillä alueilla sekä helpotetaan rikosten selvittämistä. Samalla kuitenkin tallennetun kuva- ja muun informaatiomateriaalin väärinkäytön riski kasvaa. Teknologian käyttöä ihmisten valvontaan on voitava hallita muun muassa yksityisyyden suojan turvaavalla lainsäädännöllä.

1.6 Viestintä

Uutisvälitys nopeutuu ja joukkoviestimien kilpailu kovenee. Turvallisuudesta tulee entistä enemmän poliittinen kysymys ja ihmisten mielipiteitä muokataan tiedotusvälineiden ja internetin kautta. Media seuraa tapahtuneita rikoksia, onnettomuuksia ja häiriöitä reaaliajassa ja uutiset niistä ovat entistä seikkaperäisempiä. Kansalaiset muodostavat käsityksen turvallisuuden tilanteesta pääosin joukkoviestimien välittämän tiedon perusteella. Vaarana on, että media antaa turvallisuudesta kuvan, joka voi lisätä aiheetonta pelkoa ja toisaalta myös motivoida ei-toivottavaan käyttäytymiseen. Kuvallinen väkivaltaa sisältävä viestintä saattaa vieraannuttaa ihmisiä, erityisesti nuoria, todellisuudesta. Tosiasioiden vastainen mielikuva uhkatekijöistä ja niiden merkityksestä voi johtaa myös siihen, että torjuntatoimet painotetaan kokonaisuuden kannalta väärin. Turvallisuuskuvasta voi tulla todellisuuden vastainen, elleivät viranomaiset reagoi tapahtumiin sisällöltään ja ajoitukseltaan oikealla tiedottamisella.

Tulevaisuudessa ehkä yleistyvät oikeudenkäyntien televisioinnit voivat aiheuttaa ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden ylläpitämiselle. Menettely saattaa myös viihteellistää oikeusprosessia ja siten osaltaan hämärtää kansalaisten käsitystä oikeasta ja väärästä.

Viestimien kilpailu uutisista ja pyrkimys reaaliaikaisuuteen voi lisätä vaaraa leimautua ennen aikaisesti rikolliseksi. Vaarana on myös, että onnettomuustilanteista, niiden syistä ja viranomaisten toiminnasta voi syntyä virheellinen kuva

Uutisoinnin kehitys lienee väistämätöntä ja perustunee paljolti myös ihmisten tarpeisiin ja odotuksiin medialta, mutta vaatii viestintäeettisten periaatteiden päivittämistä ja noudattamista.

2 Sisäisen turvallisuuden osa-alueet

Sisäisen turvallisuuden määritelmään sisältyvän tavoitteen toteuttaminen merkitsee, että yhteiskuntaan luodaan ihmisille turvalliset elinolosuhteet. Tämä edellyttää turvallisuutta edistäviä toimia useilla osa-alueilla. Samanaikaisesti on pidettävä huolta sosiaalisen turvallisuuden parantamisesta, fyysisen elinympäristön turvallisuudesta kehittämisestä sekä erilaisten turvallisuushkien poistamisesta ja turvallisuusriskien minimoinnista. Seuraavassa keskitytään pääasiallisesti sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvien sisäisen turvallisuuden osa-alueiden tarkasteluun sekä käsitellään myös sosiaalista turvallisuutta, turvattomuuden tunnetta sekä häiriöiden ja rikollisuuden ennalta estämistä.

2.1 Ihmisten arkiturvallisuuden ylläpitäminen

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tila on Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvä ja säilyneekin sellaisena. Taajamien keskustuissa öiseen aikaan liikkuvien pelkoa tuntevien osuus voi kuitenkin lisääntyä väestön ikääntyessä. Katurauhaa voivat

heikentää myös päihteiden lisääntyvä käyttö ja siihen liittyvä väkivalta sekä liikennejuopumus. Vapaan liikkumisen myötä ulkomaisten ammattimaisten varasliigojen toiminta Suomessa on lisääntynyt ja lisääntynee edelleen.

Avunpyynnöt ja hälytystehtävät lisääntyvät kasvukeskuksissa, mutta eivät juurikaan vähene haja-asutusalueilla. Tähän vaikuttaa mm. haja-asutusalueiden väestörakenne, runsas loma-asutus, matkailu ja väestön ikääntymisen mukanaan tuomat lisääntyvät odotukset turvallisuuspalvelujen saatavuudesta. Tehtävien alueellisessa ja laadullisessa jakaumassa tapahtuu muutoksia. Väestökatoalueilla tehtävät painottuvat nykyistä enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon alalle. Ikääntyvän väestön hoiva- ja turvapalvelujen tarve lisääntyy.

Suomessa mielenosoitukset ovat sujuneet rauhallisesti ja laillisen ilmaisuvapauden puitteissa. Erilaisten ala- ja osakulttuurien voimistuessa mielenosoituksiin ja urheilutilaisuuksiin liittyvä epäjärjestys ja väkivalta voi lisääntyä ja helpottuvan matkustamisen myötä myös kansainvälistyä, ellei tehokkaisuus torjuntatoimenpiteisiin ryhdytä heti ongelmien alkaessa näkyä.

Poliisi vastaanotti vuonna 2003 noin 938 000 hälytystehtävää. Määrä on lisääntynyt vuodesta 1998 noin 50 000 tehtävällä. Kiireellisten hälytystehtävien osalta poliisin toimintavalmiusaika eli aika hälytyksen vastaanottamisesta poliisipartion saapumiseen paikalle oli vuonna 2003 keskimäärin 11,2 minuuttia. Kiireellisistä hälytystehtävistä noin 70 %:ssa toimintavalmiusaika on pystytty pitämään alle 13 minuutissa.

Toimintavalmiusaika kuitenkin vaihtelee merkittävästi maan eri osissa. Maan poliisilaitoksista noin 25 on sellaisia, joissa on työvuorossa pääsääntöisesti vain yksi poliisipartio. Näistä myös suurin osa sijaitsee harvaanasutuilla seuduilla, joilla hälytysmatkat saattavat olla hyvin pitkiä ja toimintavalmiusaika siksi keskimääräistä huomattavasti pidempi.

Taulukko: Poliisin tehtävämäärien kehitys ja toimintavalmiusajat

Poliisi	2000	2001	2002	2003
Hälytystehtävät yht.	909 114	922 322	927 943	938 418
kpl, joista A-luokan kiireellisiä tehtäviä	37 859	33 563	29 795	25 228
Keskimääräinen toimintavalmiusaika A-luokan kiireellisissä tehtävissä (minuuttia)	11,9	11,3	11,1	11,2

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä, Tilastokeskus, pelastustoimen Pronto-tilastointijärjestelmä

Palokunnilla on vuodessa noin 90 000 pelastustoimen hälytystehtävää. Määrä on viime vuosina kasvanut. Tähän on vaikuttanut erityisesti se, että useat palokunnat

ovat ryhtyneet hoitamaan lääkinnällisen pelastustoimen ensivastetehtäviä. Osin kyse on myös tarkentuneesta tilastoinnista ja siitä, että kynnys pyytää apua palokunnalta on madaltunut. Tehtävien määrä on kohonnut selvästi enemmän kuin niiden taustalla olevien onnettomuuksien.

Taulukko: Pelastustoimen tehtävämäärien kehitys ja toimintavalmiusajat

Pelastustoimi	2000	2001	2002	2003
Tehtäviä kpl	67 593	86 114	85 533	89 450
Keskimääräinen toimintavalmiusaika (minuuttia)	9,1	9,5	9,9	8,8

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä, Tilastokeskus, pelastustoimen Pronto-tilastointijärjestelmä

Terveyskeskukset vastaavat sairaankuljetuksen järjestämisestä. Ne tuottavat palvelut joko itse tai ostavat ne pelastuslaitoksilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Sairauksien kuljetustehtävien kokonaismäärästä ei ole kattavia tilastotietoja. Valtion hätäkeskusten toimintatilastojen perusteella voidaan arvioida, että sairaankuljetustehtävien kokonaismäärä on jokseenkin yhtä suuri kuin poliisin hälytystehtävien määrä eli noin 900 000 tehtävää vuodessa. Näistä tehtävistä noin puolet on kiireellisiä hälytystehtäviä.

Rajavartiolaitos otti vuonna 2003 vastaan noin 1500 meripelastuslain mukaista vaaratilanteen hälytystä. Häätätilanteita merialueella oli 128, hälytystilanteita 980 ja epävarmuustilanteita 232. Kaikkiin merihätätapauksiin kyettiin osoittamaan apua. Apua osoitettiin häätätilanteessa alle tunnissa 108 tapauksessa.

Merialueella estettiin vuonna 2003 yksi uhkaava merionnettomuus ja pelastettiin 3001 avuntarpeessa tai häätätilanteessa ollutta henkilöä. Etsintä- tai pelastustoimet kohdistuivat yhteensä 4366 henkilöön. Lähes 90 % onnettomuuksista sattui huviveneilijöille. Avuntarpeeseen johtavista syistä tärkeimpiä olivat tekninen vika ja merimiestaidolliset virheet. Arviolta noin 30 %:ssa onnettomuuksista syynä oli huolimattomuus.

Meripelastustehtävien lisäksi rajavartiolaitos suoritti vuonna 2003 merialueella 48 ja maa-alueella 16 kiireellistä sairaankuljetusta.

Taulukko: Vaaratilanteet merialueella

Meripelastus	2000	2001	2002	2003
Vaaratilanteita merialueella	1 404	1 519	1 524	1 440

Liikenneturvallisuus Suomessa säilynee jatkossakin kansainvälisesti arvioiden korkealla tasolla. Liikenteessä kuoli vuonna 2003 379 henkilöä ja loukkaantui noin 8300. Valtioneuvoston asettaman liikenneturvallisuustavoitteen (enintään 250 kuollutta vuodessa vuonna 2010) saavuttaminen edellyttää liikenneturvallisuuteen panostamista nykyistä huomattavasti enemmän. Yleinen piittaamattomuus liikenteessä lisääntyy, jos liikennesääntöjä rikkovien kiinnijäämisriskiä ei lisätä.

Liikennemäärien arvioidaan kasvavan 16 % vuoteen 2014 mennessä, mikäli polttoaineen hinta pysyy vakaana. Raskas liikenne, vaaralliset kuljetukset ja ulkomainen liikenne lisääntyvät. Kasvavan vesi- ja maastoliikenteen seurauksena aiheutuu nykyistä enemmän onnettomuuksia ja ympäristöhaittoja. Ainakin pääkaupunkiseudulla liikennemuutoksista on työmatka-aikoina tullut pysyvä ja jatkuvasti paheneva ilmiö ja lisääntyvien pakokaasumäärien seurauksena ilman laatu taajamissa heikkenee. Seuraukset näkyvät astma- ja muiden hengityselinsairauksien lisääntymisenä ja ympäristön saastumisena.

Varsinkin ilma-, meri- ja raideliikenteessä on tullut käyttöön aikaisempaa nopeampia ja matkustajaluvultaan suurempia liikennevälineitä ja tämä kehitys jatkunee. Yksittäisen onnettomuuden seuraukset voivat tästä johtuen olla aikaisempaa tuhoisampia.

Liikennevalvonnan tehostamisessa painottuu yhä enemmän uuden telematiikan ja valvontateknologian hyödyntäminen. Uudet automaattiset valvontajärjestelmät mahdollistavat liikenteen sujuvan ohjauksen ja kiinnijäämisriskin merkittävän lisäämisen. Esimerkiksi automaattista liikennevalvontaa laajentamalla voidaan lisätä liikenneturvallisuutta ja samalla vapauttaa valvontahenkilöstöä rutiininomaisista tehtävistä erityisammattitaitoa vaativaan valvontaan. Toiminnan tehostaminen edellyttää myös seuraamusten käsittelyn mahdollisimman pitkälle menevää automatisointia. Valvontatekniikan ja valvonnan tehokkuutta lisäisi hallinnollisen maksun käyttö vähäisten nopeuden ylitysten ja joidenkin muiden liikenneriikkomusten seuraamuksena. Tämä taas edellyttää haltijavastuun toteuttamisen mahdollistavaa lainsäädäntöä.

Lupahallinto

Keskeisten hallintolupien merkitys turvallisuutta edistävänä keinona kasvaa. Matkustusasiakirjojen (passi, henkilötodistus) luotettavuus paranee biometrinen tunnistaminen myötä. Sähköinen asiointi helpottaa ja nopeuttaa lupa-asioiden käsittelyä. Ajo-oikeuden menetys hallinnollisena sanktiona lisääntyy. Luvallisten ampumaseiden määrä säilyy suhteellisen suurena, mutta myös laittomia aseita on saatavilla aiempaa enemmän. Ampumaseiden lisääntyminen vaikuttaa tapaturmien ja aseilla tehtävien rikosten määriin.

2.2 Rikollisuus

Yleistä

Todennäköistä on, ettei poliisin tietoon tullessa rikollisuudessa tapahdu merkittäviä muutoksia eikä riski joutua rikoksen kohteeksi juurikaan lisäännä. Suojauksella, valvonnalla ja muilla rikostorjuntatoimenpiteillä kyetään melko hyvin ehkäisemään perinteistä rikollisuutta, mutta uusia rikosentekomuotoja syntyy tilalle. Päihteiden väärinkäyttö pitäne väkivaltarikosten määrän edelleenkin kansainvälisesti vertailun korkealla tasolla. Valtaosassa väkivaltarikoksia teon tekijä ja uhri tuntevat toisensa. Kyse on usein lähisuhdeväkivallasta tai ns. pienryhmäväkivallasta. Lähisuhdeväkivallan osuus säilynee korkeana rikosten ilmoitusalttiuden noustessa. Huumausaineiden käyttöön liittyvien rikosten määrä lisääntyy.

Rikoksista tilastoituu arviolta vain 20-30 %. Piilorikollisuus on suurinta rikoksissa, jotka on paljastettava tiedustelulla tai valvonnalla, kuten huumausainerikokset, talousrikokset ja rattijuopumukset. Oheisesta tilastosta ilmenee tilastoidun eli poliisin tietoon tulleen rikollisuuden määrän kehitys kahdenkymmenen vuoden aikana.

Taulukko: Eräiden rikoslajien määrien kehitys⁹

Rikoslaji	1983	1993	2003*
Kaikki rikokset	584 680	800 334	758 088
Rikoslakirikokset	254 649	383 268	535 896
Omaisuusrikokset	189 962	314 261	288 724
Pahoinpitelyt, törkeät pahoinpitelyt	12 331	16 112	20 936
Tapot, murhat (ei yritykset)	114	129	103
Huumausainerikokset	2 353	3 976	14 930

Lähde: Tilastokeskus ja poliisin tulostietojärjestelmä

* Ennakkotieto 31.12.2003

Rikoslakirikosten määrän tilastolliseen lisääntymiseen viimeisten kymmenen vuoden aikana ovat merkittävimmin vaikuttaneet lainmuutokset, joilla vankeusuhkaisia rangaistussäännöksiä on siirretty rikoslakiin.

Toistuvasti rikoksiin syyllistyvien henkilöiden määrän arvioidaan pysyvän Suomessa noin 11 000:ssa, joista noin kolmasosa kerrallaan on rangaistuslaitoksissa. Vanki-

⁹ Luvut eivät sisällä rikosten yrityksistä. Pahoinpitelyihin sisältyvät ainoastaan tavalliset ja törkeät tekemuodot.

laan palaa ehdottoman tuomion saaneista ensikertalaisista noin joka kolmas. Miehet palaavat takaisin naisia useammin ja nopeammin. Erityisen korkea uusimisriski on nuorilla, alle 18-vuotiaina vapautuneilla. Omaisuus- ja väkivaltarikoksista tuomitut palaavat nopeammin ja useammin kuin henki- ja seksuaalirikoksista tuomitut. Vankilakierteeseen jäämisen todennäköisyys on korkeariskisissäkin ryhmissä suhteellisen alhainen. Sadasta ensimmäistä kertaa vankilassa olevasta palaa vankilaan vielä viidennen kerran vain muutama.

Sakkovankien määrä vähentyy tulevaisuudessa oleellisesti lainsäädännön muuttuessa, mutta ulkomaalaisten vankien määrä saattaa lisääntyä. Uhkana on, että ulkomaalaiset vangit (n. 300) verkostoituvat keskenään ja suomalaisten rikollisten kanssa, jollei heitä pystytä palauttamaan kotimaahansa. Rikostorjuntayhteistyö erityisesti Europolin ja Viron sekä Venäjän kanssa tulee lisääntymään myös operatiivisella tasolla. Tavoitteena on oikeudenkäyntien järjestäminen rikoksesta epäillyn kotimaassa.

Tulevaisuudessa nuorten rikollisuus ei todennäköisesti lisääny ja yhä useampi nuori pidättäytyy rikoksista kokonaan. Entistä suurempi osa rikoksista ja vakavasta väkivallasta kasaantuu pienelle osalle moniongelmaisista nuoria. Tässä kehityksessä syrjäytymisellä ja päihteiden käytöllä on jatkossakin keskeinen merkitys.

Massarikokset

Massarikosten (tavanomainen varkaus-, vahingonteko-, pahoinpitely-, ajoneuvon käyttövarkaus- yms. rikollisuus) sietokynnys nousee ja ilmoitusalttius saattaa vähentyä, jos viranomaisten kykyyn selvittää rikoksia ei luoteta. Samalla kiinnijäämisriski vähenee. Yritysten parantuneen suojauksen myötä murtovarkaudet saattavat tulevaisuudessa kohdistua liikehuoneistojen sijasta asuntoihin ja niiden säilytystiloihin. Ajoneuvomurtojen määrä pysyy korkeana, mutta ajoneuvojen käyttövarkaudet vähenevät ajonestolaitteiden yleistyessä.

Taulukko: Eräiden massarikosten selvitystaso (%)¹⁰

Rikos	1983	1993	2003
Rikoslakirikokset	63,8	44,8	62
Omaisuusrikokset	53,5	36,1	36,6
Varkausrikokset	29,8	16,9	17,1
Pahoinpitelyt	99,1	74,8	78,0
Vahingonteot	39,0	27,8	20,6

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä ja Tilastokeskus

¹⁰ Varkausrikokset, pahoinpitelyt ja vahingonteot sisältävät vain tavalliset ja törkeät teko-
muodot, eivät niiden yrityksiä.

Vakuutusten omavastuuosuus vaikuttaa rikosten ilmoitusaktiivisuuteen ja tilastoidun rikollisuuden määrään. Kattava vakuutusturva myös nostaa rikosten sietokynnystä ja lisää välinpitämättömyyttä suhtautumista omaisuudesta huolehtimiseen. Massarikosten selvitystason parantaminen on vakava haaste rikostorjunnan uskottavuudelle. Kätkemisrikollisuus säilynee omaisuusrikoksilla saadun tavaran jatkokäsittelyn kanavana. Tässä ammattirikollisuus liittyy arkipäivän rikollisuuteen. Ammattimaisen kätkemisrikollisuuden torjuminen on merkittävä haaste lainvalvontaviranomaisille. Ajoneuvon luvaton haltuunotto anastamalla tai ryöstämällä niiden lukitusjärjestelmän avain todennäköisesti lisääntyy kansainvälisen kehityksen mukaisesti.

Ammattimainen ja järjestäytyneet rikollisuus

Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäseniä on neljän viimeksi kuluneen vuoden aikana epäilty noin 10 000 rikoksesta, mm. noin 10 henkirikoksesta tai sen yrityksestä.

Järjestäytyneesti toimivien rikollisryhmien lukumäärä (60-80) ja niiden jäsenmäärä (600-800) lisääntyneet jonkin verran lainvalvontaviranomaisten toimista huolimatta. Ryhmien pääasialliset kansainväliset kytkennät suuntautuvat Viroon ja Venäjälle sekä myös Keski-Eurooppaan ja Espanjaan. Ryhmille on ominaista sisäinen kuri ja valmius väkivaltaan omien etujen vuoksi. Ryhmillä on käytettävissään suuria rahamääriä. Lahjontaa, uhkailua ja soluttautumista pyritään käyttämään päättäjien ja viranomaisten taivutteluun. Rikosoikeudenkäyntien asianosaisiin ja todistajiin sekä myös viranomaisiin vaikutetaan väkivallalla uhkaamalla.

Ryhmät harjoittavat pääasiassa huumausaineiden, alkoholin ja savukkeiden salakuljetusta ja kauppaa sekä ihmissalakuljetusta ja paritusta. Lisäksi esiintyy kiristystyyppistä velanperintää. Järjestäytyneiden rikollisryhmien tavoitteena on suurten taloudellisten voittojen hankkiminen nopeasti ja ne hyödyntävät myös erikoistumisen tarjoamia mahdollisuuksia. Kansainvälisesti toimivat tunnuksia käyttävät rikollisryhmät pyrkivät edelleen tehostamaan huumausainekauppaa ja kätkemis- ja kiristysrikollisuutta sekä laajentavat toimintaansa koko Euroopan alueelle.

Ulkomailla organisoitujen rikollisryhmien valmistamia laadultaan yhä korkeatasoisempia vääriä euroseteleitä levitetään myös Suomessa aikaisempaa enemmän. Rahakuljetuksiin kohdistuvat ryöstöt tulevat todennäköisesti lisääntymään eurooppalaisen kehityksen mukaisesti. Uhkana on, että ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden seuraukset näkyvät katukuvassa muun muassa lisääntyneenä massarikollisuutena, huumausaineiden käyttönä sekä prostituutiona.

Suomessa prostituutio on pääosiltaan virolaisten, vironvenäläisten ja venäläisten ammattirikollisten järjestämää. Parituksesta saatavat tulot siirretään Suomesta ulkomaille ja niillä rahoitetaan parituksen ohella myös huumausaineiden salakuljetusta ja levitystä Suomeen. Lisäksi prostituutio muodostaa vakavan uhan HIV- ja hepatiittitartuntojen yleistymisen uhan myötä.

Euroopan unionin laajentuminen antaa ammattirikollisille entistä parempia mahdollisuuksia harjoittaa toimintaansa. Toisaalta tätä uhkaa vähennetään uusiakin jäsenmaita koskevilla ns. kompensoivien toimenpiteiden velvoitteilla. Uhkakuvat vakavoituvat rajatarkastusten poistuessa uusien jäsenmaiden alkaessa soveltaa

Schengenin säännöstöä, mikä tapahtunee aikaisintaan vuonna 2007. Samalla kuitenkin rikostorjuntayhteistyötä tiivistetään ja tehostetaan.

Huumausainerikollisuus

Valtioneuvoston huumausainepoliittisessa periaatepäätöksessä tarkastellaan Suomen huumausainetilanteen kehittymisvaihtoehtoja kolmen eri skenaarion avulla (tilanne pahenee, säilyy ennallaan tai helpottuu).

Huonoimman vaihtoehdon toteutuessa huumausaineiden käyttö ja huumerikollisuus saavuttaa Suomessa eurooppalaisen tason. Huumausainetilanne vaikeutunee, huumeiden käyttö lisääntynee ja haitat kasvavat. Huumeikielteiset asenteet näyttävät lieventyvän nuorten ja nuorten aikuisten keskuudessa, aineiden käyttö leviää pienemmille paikkakunnille ja aikaisempaa tasaisemmin kautta maan.

Euroopan unionin laajentumisen arvioidaan helpottavan ainakin amfetamiinin, ekstaasin ja muiden stimulanttien tarjontaa. Markkinatilanteesta riippuen myös kannabiksen ja heroiinin maahantuonti voi lisääntyä. Alkoholin kulutuksen kasvulla voi aikaisempien kokemusten perusteella olla myös huumeiden käytön lisääntymistä edistäviä vaikutuksia. Lisääntyvä mielialalääkkeiden käyttö ja itsehoito saattavat niin ikään edistää huumeiden käyttöä (esim. kannabiksen käyttö lääkkeenä).

Euroopassa käynnissä olevat keskustelut ja kannabista koskevat politiikkamuutokset (esim. Iso-Britannia, Belgia, Sveitsi ja Itävalta) saattavat edistää kannabismyönteisiä suhtautumistapoja suomalaisnuorten keskuudessa. Internetissä laajalti tarjolla oleva huumausaineita koskeva tieto saattaa innostaa nuoria kokeiluihin.

Aineiden saatavuus Suomessa pysynee vähintään nykytasolla. Huumausaineita salakuljetetaan Suomeen pääasiassa nykyisten Euroopan unionin jäsenmaiden alueelta (hasis, khat, kokaiini, Virosta amfetamiini, ekstaasi, heroiini) ja Venäjältä (heroiini). Maailmanlaajuisessa huumekaupassa tapahtuvat muutokset heijastuvat yhä suuremmin Suomeen. Tulevaisuudessa myös kokaiinin käyttö lisääntynee eurooppalaisen mallin mukaisesti.

Suurimmasta osasta huumausaineiden salakuljetusta vastaavat järjestäytyneet rikollisryhmät. Salakuljetuksen helpottamiseksi ja kiinnijäämisriskin pienentämiseksi Suomeen tuodaan valmiiden synteettisten huumausaineiden asemesta niiden lähtöaineita, jotka jalostetaan täällä huumausaineeksi.

Huumeiden ongelmakäyttäjät rahoittavat aineiden hankinnan suureksi osaksi omaisuusrikoksilla ja aineiden myynnillä. Opiattien väärinkäyttökulttuuria ylläpitää se, että heroiinin saatavuuden vaikeutuessa sen käyttöä korvataan buprenorfiinilääkeillä, joita tuodaan edelleen pääasiassa Ranskasta, mutta lisääntyvässä määrin myös Virosta. Arkipäivän turvallisuuden kannalta huumeiden käyttö vaikuttaa mm. asunto- ja liikemurtojen sekä henkilöihin tai kioskeihin kohdistuvien ryöstöjen määrään. Yksityisten vartiointiliikkeiden palveluksessa olevien vartijoiden määrä kaupalliikkeissä lisääntyy ja käytetyt injektiovälineiden aiheuttavat vaaratilanteita. Teknisiin ratkaisuihin pyritään estämään huumausaineiden käyttöä esim. yleisötiloissa.

Talousrikollisuus

Talousrikollisuudesta arvioidaan aiheutuvan vuositasolla noin 5 miljardin euron menetykset, joista puolet on verotuloja. Talousrikollisuus ja harmaa talous vaikuttavat koko yhteiskunnan veropohjan rapautumiseen ja yhteiskuntamoraalin heikkenemiseen.

Talousrikollisuudelle tarjoutuvat talouden kansainvälistymiseen liittyvät mahdollisuudet käytetään tehokkaasti hyväksi, mikä vaikeuttaa rikosten selvittämistä ja rikoshyödyn takaisin saamista. Järjestäytyneen rikollisuuden kytkennät talousrikollisuuteen ja rahanpesuun lisääntyvät.

Euroopan unionin laajennuttua ulkomaisen työvoiman tarjonta lisänee myös pimeän työvoiman käyttöä. Pahimmillaan seurauksena on kotimaisen työvoiman käytön vähenemistä, kilpailun vääristymistä sekä työsuojeluongelmia.

Laajeneva osa harmaasta taloudesta esimerkiksi rakennusosalalla näyttää siirtyvän järjestäytyneen rikollisuuden käsiin. Mm. huumekauppaa harjoittavien rikollisorganisaatioiden on todettu harjoittaneen myös laajamittaista aliurakointitoimintaa, johon liittyy tulojen salausta, pimeiden palkkojen maksua, kuittikauppaa ja tilauspektoksia.

Näiden organisaatioiden hallussa on saattanut olla useita kymmeniä yrityksiä, joissa tosiasialliset vastuuhenkilöt ja omistajat on kätetty bulvaanijärjestelyjen taakse. Työvoimaa hankitaan lisääntyvässä määrin ulkomailta, erityisesti entisen Neuvostoliiton alueella olevista valtioista, joiden matala palkkataso mahdollistaa työehtojen polkemisen myös Suomessa. Laittoman työvoiman hankinta ja välitys on ulkomailta järjestäytyneen rikollisuuden käsissä ja se lisää riskiä tämän rikolliskulttuurin leviämistä myös Suomeen.

Talousrikollisuuden kansainvälistyminen näkyy myös muilla alueilla kuin laittoman työvoiman käytössä. Suomen idänkauppaan liittyy jo nykyisellään sekä tuonin että viennin yhteydessä rakenteellisia järjestelyjä, joissa suurten suomalaisyritysten liikekumppaneina toimivat veroparatiisiyhtiöt hoitavat Venäjän tullimaksujen välttämiseen tarkoitettujen kaksoislaskujen laatimisen tai välittävät osan tuontikauppaan liittyvistä rahavirroista Venäjän viranomaisten ulottumattomiin. Tämäntyyppinen toiminta merkitsee veromenetyksiä Venäjän lisäksi myös Suomelle, kytkee suomalaisen elinkeinoelämän toisen valtion etuja loukkaavaan rikolliseen toimintaan sekä sisältää vaaran korruption lisääntymisestä Suomessa.

Euroopan unionin laajentuminen lisää mahdollisuuksia sisäkaupan arvonlisäverojärjestelmää hyväksikäyttäviin näennäisiin tuonti- ja vientikauppoihin, tukipetoksiin ja korkeasti verotettujen tuotteiden laittomaan kauppaan. Nämä ovat jo nyt paljolti järjestäytyneen rikollisuuden käsissä ja aiheuttavat koko Euroopan unionin alueella mittavia verotulojen menetyksiä.

Yritystoiminnan laillisuusvalvonta muuttuu tulevaisuudessa entistä vaikeammaksi. Tähän vaikuttavat omistuksen nimettömyys sekä mahdollisuus hajauttaa toimintoja useampiin valtioihin tai vaihtaa kotipaikkaa esimerkiksi uuden Eurooppayhtiöitä koskevan lainsäädännön myötä. Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät veron-

kierto- ja sisäpiirikosmahdollisuudet ovat jo nyt mittavia eivätkä Enron- tai Parmalat -tyyppinen laajamittainen kirjanpidon vääristely yhtiövarallisuuden anastuksen peittämiseksi ole poissuljettua myöskään suomalaisessa yritystoiminnassa. Veromenetysten kasvun ehkäiseminen ja sijoitus- sekä yritystoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen ylläpitäminen asettavat tulevaisuudessa entistä suurempia vaatimuksia sekä valvoville että esitutkintaa suorittaville viranomaisille.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman keinoin talousrikollisuuden aiheuttamia yhteiskunnallisia vahinkoja kyetään nykyistä tehokkaammin vähentämään. Resurssien varmistamisen ohella viranomaisten välistä ja myös poliisin sisäistä yhteistoimintaa on kyettävä kuitenkin merkittävästi tehostamaan, jotta kyettäisiin vastaamaan talousrikollisuuden aiheuttamiin haasteisiin tulevaisuudessa.

Ympäristörikokset

Ympäristörikosten määrä ei kansainvälisesti vertaillen ole vakava uhka Suomessa, vaikka ympäristön tila ja sen kehitys on kansainvälisesti yksi tulevaisuuden suurimmista haasteista. Tärkeää on, että Suomen ympäristörikoslainsäädäntöä kehitetään jatkuvasti muuttuvien tarpeiden ja kansainvälisen toiminnan kehityksen mukaisesti. Tilanne on tällä hetkellä hyvä, joskin valvonta perustuu pitkälti luottamukseen ja toimijan omaan ilmoitusvelvollisuuden tunnolliseen noudattamiseen, koska valvontaresurssit ovat niukat. Suurimmat ympäristörikosuhat liittyvät liikenteeseen merellä ja maanteilla. Suomen talousvyöhykkeen laajeneminen merialueella tulee lisäämään myös tutkintaan tulevien tapausten lukumäärää; riskejä lisää hitaasti muuttuva merenkulun kulttuuri, johon ympäristöarvot eivät perinteisesti ole kuuluneet.

Itämeren alueen maat tekevät yhteistyötä ympäristörikosten torjumiseksi; Venäjän osallistuminen on ollut vaihtelevaa; operatiivisella tasolla Suomen itäisillä ja eteläisillä lähialueilla ei ole paljonkaan kokemusta tapahtuneen rikoksen tutkinnasta ja muista toimenpiteistä

Ympäristörikosten uhkaa lisää taloudellisen toiminnan aktivoituminen ja yritysten kilpailutilanteessa pienenevät katteet. Monen ympäristörikoksen taustalla on taloudellinen motiivi, erityisesti pienten yritysten toiminnassa. Valvontaviranomaisten ilmoitusaktiivisuus on kasvussa, mikä lähivuosina tulee lisäämään tilastoitujen ympäristörikosten määrää; tulevaisuudessa rikoksina tultaneen kirjaamaan monia tavallisten ihmisten tekemiä jätehuoltorikoksia ja –rikkomuksia.

Viestintä- ja tietojärjestelmärikokset

Viestintä- ja tietojärjestelmärikoksia ovat mm. hakkerointi, laittoman sisällön levittäminen tietoverkossa, verkon käyttö petoksen tekemiseen ja tietoverkkojen tahallinen häirintä. Tietoverkkoja voidaan käyttää myös terroristisessa ja muussa ideologisessa tarkoituksessa.

Tietojärjestelmiin ja niiden käyttöön liittyvät rikokset tulevat lisääntymään verkko-
rahan käytön yleistyessä ja järjestelmien käytön laajentuessa. Verkkojen kautta voidaan myös häiritä viranomaisten, yritysten ja yhteiskunnan toimintoja. Kaikkia

uhkia ei voida tarkasti ennustaa, mutta ne saattavat pahimmillaan laajasti vaarantaa kansalaisten turvallisuutta ja yhteiskunnan organisaatioiden toimintakykyä.

Tietojärjestelmiin liittyvät uhkat kasvavat sitä mukaa, mitä enemmän yhteiskunnan toiminnot kyseisiin järjestelmiin tukeutuvat. Esimerkiksi tietojärjestelmään murtautuminen mahdollistaa sen luvattoman käytön, tiedon anastamisen tai väärentämisen. Yleinen järjestelmien häirinnän muoto on tietoja ilkeästi muuttavat tai tuhoavat ohjelmat, kuten ns. virukset ja madot.

Internetin toiminnan uhkana ovat palvelunestohyökkäykset, joilla pyritään ylikuormittamaan palvelimet tai palvelun tarjoajan toimintakapasiteetti. Internetissä voidaan myös levittää laiton materiaalia sekä käyttää verkkoa petoksen tekemiseen ja tahalliseen tietojen tuhoamiseen. Tietokoneet, tiedonsiirtoverkot ja erilaiset päätelaitteet liittyvät yhä useammin talousrikosten sekä myös tavanomaisten rikosten tekemiseen.

Poliisin tietoon ja tutkittavaksi tulee vain murto-osa viestintä- ja tietojärjestelmärikkoksista; suuri osa niistä on lisäksi asianomistajarikoksia. Kaikista vahingoista ei esim. yrityskuvan vaarantumisen vuoksi ilmoiteta viranomaisille. Tietojärjestelmärikkoksissa ongelmana on verkkojen globaalisuus, joka vaikeuttaa rikosten selvittämistä. Ketjua saattaa olla mahdotonta jälkikäteen seurata ja olennaisinta onkin etukäteinen varautuminen.

Viestintä- ja tietoverkot, tietokoneet ja erilaiset päätelaitteet liittyvät yhä useammin talousrikosten sekä myös tavanomaisten rikosten tekemiseen. Nuorten harrastaman suhteellisen vaarattoman ilkeilyn lisäksi esiintyy yhä useammin taloudellisen hyödyn tavoittelua, joskin Suomessa tapahtumat ovat lukumääräisesti ja laajuudeltaan kansainvälisesti vertaillen melko vähäisiä. Uhkana on, että hakkerointia harrastukseksi harjoittavat henkilöt ryhtyvät yhteistyöhön ammattirikollisten kanssa.

Suomalaisissa järjestelmissä suojaukset ovat toistaiseksi estäneet merkittävät rikokset. Keskeinen uhka ovatkin täysin suojaamattomat ja ylläpitämättömät koneet niin yrityksissä, julkisella sektorilla kuin yksityisten ihmistenkin osalta. Tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat tulevat lähitulevaisuudessa kohdistumaan laajasti kaikkiin yhteiskunnan toimintoihin, mihin vaikuttaa myös kaiken tiedon ja sen välittämisen muuttuminen digitaaliseksi.

Vahvan tunnistuksen järjestelmät, kuten kiistämätön sähköinen henkilöllisyys, ovat ennakkolisessä varautumisessa tärkeitä, mutta niiden käyttöön ottaminen ei ole yleistynyt tarkoitetun laajuudesta. Arkipäivän elämässä olisi vältettävä myös henkilötunnusten käyttöä, koska se avaa aina myös väärinkäytösten mahdollisuuksia. Sähköisen todistusaineiston hankkimiseen, taltiointiin ja todisteena käyttämiseen tulisi varautua niin lainsäädännöllisesti kuin toiminnallisesti. Muutoin suomalainen lainsäädäntö sellaisenaan on ajan tasalla ja riittävää.

Tulevina vuosina tietojärjestelmien ja tiedonsiirron kehitykseen ja myös uhkakuviin vaikuttavat suuresti langattomuuden sekä digitalisoinnin lisääntyminen. Esimerkiksi sähköisessä joukkoviestinnässä mediasisällöt tulevat muuttumaan sovelluksiksi. Ohjelmia tullaan potentiaalisesti jakamaan jopa miljooniin hyvin monentyyppisiin

päätelaitteisiin. Pahimmassa tapauksessa vahingossa tai tarkoituksella laadittu virheellinen sovellus voi väliaikaisesti lamauttaa suuren joukon päätelaitteita. Tällaiseen kehitykseen liittyvien rikosten selvittäminen edellyttää korkeata asiantuntemusta. Uhkia voidaan torjua ainoastaan viranomaisien ja muiden alan asiantuntijoiden tehostuvalla yhteistyöllä (mm. CERT eli Computer Emergency Response Team).

Tavalliset ihmiset huomaavat IT-rikollisuuden ilmiöt roskapostin lisääntymisenä sekä erilaisten haittaohjelmien (virukset, madot) aiheuttamina ongelmina. Sen sijaan esimerkiksi sähköinen maksuliikenne on Suomessa hyvin suojattua. Käytännössä suurin uhka joutua taloudellisten väärinkäytösten kohteeksi seuraa vierailusta epämääräisillä maksullisilla Internet-sivuilla.

Rasismi ja ääriliikkeet

Vuonna 2002 poliisiin tietoon tuli 364 rasistiseksi luokiteltua rikosta. Määrä ei ole lisääntynyt viime vuosina, mutta valtaosa niistä jää piilorikollisuutena tilastoitumatta. Valtaosa rikoksista oli pahoinpitelyjä ja vahingontekoja ja ne kohdistuivat useimmiten Somalian, Turkin, Venäjän, Iranin ja Irakin kansalaisiin.

Pohjois-Amerikassa, Euroopassa ja muissa pohjoismaissa on nähtävissä ulkomaalaisvastaisuuden kasvua Rasistinen rikollisuus saattaa lisääntyä myös Suomessa. Kehitykseen vaikuttavat ulkomaalaisten määrän ja ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen sekä maahan tuloon liittyvien järjestelmien väärinkäyttö. Rasistiset rikokset tai niiden uhka vaikeuttavat osaltaan maahanmuuttajien kotoutumista.

Ääriliikkeiden toiminta voi tulevaisuudessa lisääntyä, mikäli liikkeille ilmaantuu karismaattisia johtajia ja ääriainesten kansainvälinen verkostoituminen tehostuu.

Vuonna 2003 tuli ilmi eläinoikeusaktivismiin liittyviä rikoksia yhteensä 37, joka on puolet edellisen vuoden määrästä. Eläinten kasvatukseen perustuvat elinkeinot sekä metsätalouden, liikenne- ja energiahuollon hankkeet, elintarviketeollisuus, moottoriteiden ja ydinvoiman rakentaminen säilynevät jatkossakin erilaisten mielenilmausten ja rikosten kohteena.

Toiminta kansainvälistyy nopeasti. Internetiä käytetään kohteita, tekotapoja ja tutkinnan haittaamista koskevan tiedon levittämiseen. Joidenkin liikkeiden tavoitteena on lopettaa turkiselinkeino Suomessa ja estää ydinvoiman lisärakentaminen. Olkiluodon ydinvoimalarakennustyömaa ja mahdollisesti Helsingin Vuosaaren satamahanke ovat mahdollisia kohteita kansainvälisille mielenilmaisuille ja jopa suoranaistulle rikoksille.

Terrorismi

Suomen lainsäädännössä terrorismilla tarkoitetaan runsasta kahtakymmentä rikoslaissa tai muuten rangaistavaksi määrättyä tekoa, jotka tehdään terroristisessa tarkoituksessa. Tällaisia rikoksia voivat lievimmillään olla esim. laiton uhkaus tai perätön vaarailmoitus, vakavimmillaan ydinräjähderikos, törkeä tuhotyö, surma, tappo tai murha. Lisäksi terrorismirikoksiin kuuluvat terroriteon valmistelu, terroristiryhmän johtaminen, ryhmän toiminnan edistäminen sekä terrorismin rahoittaminen.

Rikoksella on "terroristinen tarkoitus", jos sillä pyritään aiheuttamaan vakavaa pelkoa väestön keskuudessa, pakottamaan valtioita, viranomaisia tai järjestöjä, tai pyritään tuhomaan tai tekemään epävakaa poliittisia, perustuslaillisia, taloudellisia tai sosiaalisia perusrakenteita.

Terrorismilla ymmärretään tässä yhteydessä poliittista väkivaltaa. Uhkien kohteina ovat pääasiassa olleet Yhdysvaltojen tai sen hallinnassa olevien kohteiden lisäksi lähinnä suuret eurooppalaiset valtiot. Kehitysmaiden ja teollisuusmaiden välisestä globaalista epätasa-arvosta käyttövoimansa saava terrorismi saattaa yleistyä. Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kytkennät voivat lisääntyä.

Madridissa maaliskuussa 2004 tapahtunut terrori-isku osoittaa, että turvallisuusyhteistyötä Euroopan unionin alueella tulee kehittää edelleen.

Suomessa oleskelevilla yksittäisillä henkilöillä on yhteyksiä kansainvälisiin terroriverkostoihin. Suomen kannanotot, toiminta ja liittoutuminen kansainvälisissä konflikteissa voivat tulevaisuudessa toimia yllykkeenä terrori-iskuihin suomalaisia kohteita vastaan. Uhkana ovat terroriorganisaatioiden ohella yksittäiset henkilöt. Avoin ja demokraattinen yhteiskunta on tässä suhteessa haavoittuvainen. Terrori-iskujen tekemisen ainoana edellytyksenä on aatteellinen valmius terroriin ja esimerkiksi internetistä hankittu tietotaito siihen.

Terrorismin osalta on varauduttava pitkäaikaiseen epävakauteen. Myös suomalaisessa yhteiskunnassa on opittava varautumaan asiallisesti terrorismin uhkaan sillä tasolla kuin todellinen tosiasioihin perustuva uhka edellyttää. Kysymys onkin toiseksi arkipäivän elämässä vielä tunnetason asioista, joihin turvallisuusviranomaisten on oltava valmiit vastaamaan kertomalla todellinen uhkakuva ja siihen liittyvät toimenpiteet.

Tehokas terrorismin ennalta estäminen edellyttää poliisilta kansainvälistä tehokasta tiedustelua ja tilanneanalyysiä, missä toiminnassa Suomen on oltava aktiivisesti mukana. Suomessa pidettävien kansainvälisten tilaisuuksien ja urheilukilpailujen turvallisuusjärjestelyihin on panostettava niin, että ne täyttävät kansainväliset laatuvaatimukset.

Vakavimmillaan terroriteko ylittää välittömiltä vaikutuksiltaan suuronnettomuuden vaikutukset, joten pelastustoimella ja sairaaloilla on oltava myös tarvittavat valmiudet kriisitoimintaan mahdollisen terrori-iskun sattuessa.

Kansainvälisiin sopimuksiin sekä Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuen myös Suomeen on luotu kuljetusalalla laajoja terrorismin uhan torjumiseen tähtäviä järjestelyjä. Lentoliikenteessä ja lentoasemien toiminnassa sovellettavien perinteisten turvatoimien kaltaisia toimia laajennettiin heinäkuussa 2004 ulkomaanliikennettä välittäviin satamiin ja niitä käyttäville ulkomaanliikenteen aluksille. Valmisteilla ovat lisäksi vastaavat järjestelyt vaarallisten aineiden kuljetuksiin kaikissa liikennemuodoissa. Niiden osalta järjestely on otettava käyttöön heinäkuuhun 2005 mennessä. Merenkulun tavoin myös vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvä terrorismin vastainen lainsäädäntö on Suomessa valmisteilla. Liikenne- ja turvallisuusviranomais-ten yhteistoimintaa muun muassa tietojen vaihdossa tehostetaan.

Euroopan unionissa tehtävä yhteistyö edellyttää myös tulliasioissa Euroopan unionin tasolla määriteltyjen menettelyjen soveltamista, vaikka Suomessa ei olisikaan samanlaisia uhkia kuin eräissä muissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Tämä sitoo viranomaisten resursseja ja aiheuttaa velvoitteita myös suomalaisille yrityksille.

Terrorismin pelon aiheuttama varautuminen kuten turvallisuustarkastukset vaativat merkittäviä panostuksia myös Suomessa, mikä näkyy mm. matkustajien aikaa vaativien turvatarkastusten lisääntymisinä ja pitkittymisinä. Arkipäivän turvallisuuden kannalta merkittävä uhkatekijä ovat häiriintyneet henkilöt, jotka saavat kimmokkeen toimiinsa kansainvälisistä esimerkeistä. Tällainen henkilö saattaa käyttää hyväkseen myös esim. jonkin uskonnollis-poliittisen liikkeen tunnuksia ja/tai toimintatapoja.

2.3 Rajaturvallisuus ja tullivalvonta

Euroopan unionin alueelle arvioidaan saapuvan laittomasti joka vuosi noin puoli miljoonaa ihmistä. Heistä jopa 50-80 %:n on arvioitu käyttäneen ihmiskuljettajien apua. Joissakin jäsenmaissa ihmiskuljetus on jo suurempi rikollisuuden laji kuin laitton huumekauppa.

Taulukko: Suomen rajoilla havaittu laitton maahantulo 2001 – 2003

	2001	2002	2003
Laittoman maahantulon järjestämisen tapauksia	27	41	42
Laittomasti maahan järjestetyt henkilöt	105	186	192
Omin neuvoin maahan laittomasti saapuneet henkilöt	444	434	453

Lähde: Rajavartiolaitos

Valtakunnan rajoilla havaittiin vuonna 2003 645 (524 vuonna 2002) henkilön yrittävän saapua maahan tai lähtevän maasta laittomasti. Luku sisältää sekä omin neuvoin toimineet (453) että avustetut (192). Ulkorajalla paljastettiin matkustusasiakirjaväärennöksiä, väärin perustein anottuja matkustusasiakirjoja, toiselle henkilölle myönnettyjen matkustusasiakirjojen väärinkäytöksiä sekä kokonaan tai osittain tuhotuin matkustusasiakirjoin saapuvia henkilöitä 500.

Vuonna 2003 koko maassa paljastettiin 58 (rajalla 42) laittoman maahantulon järjestämisrikosta ja niissä 1 060 (rajalla 196) Suomeen laittomasti järjestettyä henkilöä. Valtiorajarikoksia paljastui yhteensä 92, ja laittomasti maassa olevia henkilöitä tavattiin 2065. Todelliset laittoman maahantulon ja sen järjestämisen pääreitit Suomeen kulkevat siis sisärajojen yli. Arvioiden mukaan sisärajojen yli kulkevien reittien käyttö lisääntyi suhteellisesti jopa neljänneksellä vuodesta 2002.

Euroopan unioni laajeni kymmenellä uudella jäsenmaalla toukokuussa 2004. Unionin laajentuminen lisää alueen vakautta, mutta turvallisuustaso ulkorajanaapurien alueilla säilynee matalana. Euroopan unionin rajavalvontayhteistyö keskittyy operatiivisen yhteistyön kehittämiseen ja ulkorajasuunnitelman toimeenpanoon. Painopiste tulee olemaan jatkossakin nykyisillä ongelma-alueilla, ja sen vuoksi toimien vaikutus Suomeen on välillinen. Unionin lähialueilla toimeenpantavat siviilikriisinhallintaoperaatiot parantavat Suomen rajaturvallisuutta välillisesti mutta hitaasti. Uudet jäsenmaat aloittavat uudistetun Schengenin säännösten täysimääräisen soveltamisen aikaisintaan vuonna 2008. Liittymishetkellä lakkaavat säännönmukaiset rajatarkastukset kaikilta uusilta sisärajoilta.

Euroopan unionin laajentuminen vaikutti tullivalvontaan maamme rajoilla heti 1.5.2004 alkaen. Tavaraliikenne Suomen ja uusien jäsenvaltioiden välillä vapautui heti jäsenyyden alusta lähtien. Tullivalvonta ei uusiltakaan sisärajoilta poistunut, vaan kansallisten tuontirajoitusten ja -kieltojen valvonta jatkuu normaalisti. Sisärajoilla ei ulkorajojen tavoin voida enää tehdä pistokoetarkastuksia, vaan kaikki tarkastukset tehdään profilointiin ja tiedustelutietoon perustuen.

Taulukko: Tullin tietoon tulleet tullirikokset 2001 - 2003

	2001	2002	2003
Tullirikokset yhteensä (kpl)	5231	6359	6389
Huumausainerikoksia (kpl)	680	792	862
Liikenne rikoksia (kpl)	381	398	731
Vaarallisten aineiden kuljetusrikoksia (kpl)	45	28	117
Haltuunotetut savukkeet (miljoonaa kpl)	27,7	21,7	19,5
Takavarikoidut aseet (kpl)	155	140	263
Takavarikoidut huumausaineet (kg)	903,7	1368,4	2005,4
Takavarikoidut alkoholit (l)	96973	66412	72069

Lähde: Tullihallitus

Suurin osa tullin paljastamista rikoksista tulee ilmi rajoilla tullivalvonnan ja – tarkastusten yhteydessä. Tulli on suorittanut paljastamiensa tullirikosten esitutkin-

nan. Tutkinnalla on ympärivuorokautinen kansallinen ja kansainvälinen rikospäivystys.

Tavaroiden vapaa liikkuvuus yhteisöalueella mahdollistaa eritasoisen ulkorajoilla tapahtuvan tullivalvonnan hyväksikäyttämisen. Suomen kannalta erityisen riskin aiheuttaakin se, etteivät Baltian maat saa heti Euroopan unionin jäsenyyden alusta asti toteutettua Suomen tasoa vastaavaa tullivalvontaa ulkorajoillaan. Tällöin vaarana on, että Suomeen tarkoitettua laittomat tavarat saapuvat yhteisöalueelle Baltian maan kautta ja sisärajojen ylitse Suomeen.

2.4 Ulkomaalaispolitiikka ja -valvonta

Ulkomaalaisten määrä kasvaa tasaisesti toisaalta suunnitelmallisen maahanmuuton seurauksena, mutta myös ilman lupaa maahan saapuvien myötä. Monet saavat luvan asettua maahan kansainvälisten velvoitteiden tai muun humanitaarisen syyn perusteella.

Tällä hetkellä turvapaikanhakijoita on runsaat 3 000 ja tulevaisuudessa heitä arvioidaan olevan noin 5 000 henkilöä vuodessa. Määrä voi poikkeuksellisten tapahtumien myötä vaihdella huomattavastikin. Suomi tulee jatkossakin olemaan turvapaikanhakijoiden kohde- ja kauttakulkumaa. Uhkana on, että turvapaikkamenettelyä käytetään aidon turvapaikan tarpeen lisäksi taloudellisista syistä ja rikollisiin tarkoituksiin.

Nykyisin Suomessa, toisin kuin eräissä muissa Euroopan unionin jäsenmaissa, luvatta saapuneet ulkomaalaiset säännönmukaisesti ilmoittautuvat viranomaisille yleensä hakemalla turvapaikkaa. Merkittävä osa Suomessa turvapaikkaa hakeneista on hakenut sitä aikaisemmin myös muualla Euroopan unionin alueella.

Ulkomaalaisyhteisöjen kasvu voi joissakin tapauksissa johtaa siihen, että myös Suomeen jäädään luvatta, vaikka siitä seuraisi jääminen Suomen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle. Tällöin toimeentuloa saatetaan pyrkiä hankkimaan esimerkiksi työskentelemällä ns. harmailla työmarkkinoilla.

Oleskeluluvan saaneet pyrkivät usein saamaan sukulaisiaan Suomeen perheside-maahanmuuton perusteella. Jos se ei ole mahdollista, voidaan omaisten maahanmuuttoa pyrkiä varmistamaan maahanmuuttosäännöksiä kiertämällä. Perheside-oleskeluluvat ovat turvapaikkamenettelyn ohella alueita, joissa väärinkäytökset saattavat yleistyä. Lumeavioliitot ja lapsien lähettäminen niin kutsuttuina ankkurilapsina ovat myös eräitä maahanmuuttojärjestelmän väärinkäytön muotoja. Väärinkäytökset aiheuttavat kustannuksia ja uusia haasteita viranomaisille.

Ihmisten liikkuminen helpottuu edelleen ryhdyttäessä soveltamaan Schengenin säännöstöä uusiin Euroopan unionin jäsenmaihin. Kehitystä nopeuttaa eräiden Euroopan unionin jäsenmaiden kiristynyt ulkomaalaispolitiikka. Myös kauttakulku Suomen kautta saattaa lisääntyä maahan asettumisen ohella. Ulkomaalaiset asettunevat jatkossakin pääosin pääkaupunkiseudulle ja suurimpiin kasvukeskuksiin.

Tulevaisuudessa tulisi voida jatkaa nykyisenlaista johdonmukaista menettelyä, jonka mukaan maasta poistetaan kaikki oleskeluoikeutta vailla olevat henkilöt. Toisaal-

ta kielteisen päätöksen saaneet itsekin mieluummin poistuvat maasta ja pyrkivät etsimään suotuisamman oleskelumaan Euroopan unionin alueelta kuin jäävät odottamaan Suomen viranomaisten poistamistoimia.

Ulkomaalaisten tekemiä rikoksia on tilastoitu säännöllisesti vasta 1990-luvun puolivälistä alkaen. Ulkomaiden kansalaisten tekemien rikosten määrä on lisääntynyt kahdessakymmenessä vuodessa, mutta heidän osuutensa rikoksesta epäiltyjen joukossa (poliisin rikosilmoitusjärjestelmä) on vähäinen (noin 5 % kaikista syyllisiksi epäillyistä). Ulkomaalaisten suhteellinen osuus selvitettyjen rikosten tekijöinä (noin 2,5 %) on hieman suurempi kuin heidän osuutensa väestöstä (noin 2 %). Noin puolella ulkomaalaisista rikoksista epäillyistä on ollut kotipaikka Suomessa ja loput ovat olleet turisteja tai muita Suomessa vierailleita ulkomaalaisia. Rikoslajeista yleisimpiä ovat liikenne rikokset ja varkaudet. Suomessa asuvat ulkomaalaiset ovat suhteellisesti suomalaisia useammin epäiltyinä raiskauksista, petoksista ja ryöstöistä. Ulkomaalaisten syyllistymisessä rikoksiin on suuria paikkakuntaakohtaisia eroja.

MUUT SISÄISEN TURVALLISUUDEN HAASTEET

Ohjelmassa erikseen esille otetun kuuden vakavimman uhkan lisäksi on havaittavissa myös muita sisäisen turvallisuuden uhkia, joiden kehittymistä on seurattava. On mahdollista, että jokin tai jotkut näistä kehittyvät vakaviksi uhkiksi. Tällaisia voivat olla:

2/3 (Kehitys todennäköinen, merkitys vakava)

- Talousrikollisuuden tason säilymisen veropohjaa ja yhteiskuntamoraalia rapauttava vaikutus
- Viranomaisten resurssointi ja yhteistyön tehottomuus talousrikollisuuden torjunnassa
- Suomenlahden lisääntyvän liikenteen aiheuttama ympäristöriskosten ja -onnettomuuksien vaaran kasvu

3/2 (Kehitys ilmeinen, vaikutus merkittävä)

- Alkoholin ja huumausaineiden lisääntyvän saatavuuden ja käytön aiheuttama väkivallan, häiriöiden, kuolemien sekä rattijuopumuksen määrien ja onnettomuuksien kasvu
- Sosiaalisen kontrollin heikkenemisen ja aktiiviväestön lisääntymisen aiheuttama häiriöiden lisääntyminen kasvukeskuksissa

2/2 (Kehitys todennäköinen, vaikutus merkittävä)

- EU:n sisäraajatarkastuksen lakkaamisen mahdollistama rikollisten vapaa liikkuminen Schengenin säännösten soveltamisen laajentuessa
- EU:n sisärajoilla tulliselvityksen lakkaamisen mahdollistama laittoman tavaran vapaa liikkuminen
- Ulkomaisten rikollisryhmien tekemien rikosten määrän kasvu Suomessa
- Liikenneturvallisuutta heikentävä valvonnan ja kiinnijäämisriskin väheneminen Ampuma-aseiden lisääntyvä käyttö rikoksissa
- Rasismin ja ulkomaalaisviihamielisyyden lisääntyminen
- Rikollisia toimintatapoja omaksuneiden aktivistiliikkeiden toiminnan lisääntyminen
- Yksityisyyden suojan vaarantuminen teknisen valvonnan lisääntyessä
- Median välittämän todellisuutta vastaamattoman turvallisuustilannekuvan aiheuttamat pelot
- Mielenosoitusten väkivaltaistuminen

...

... 2/2 (Kehitys todennäköinen, vaikutus merkittävä)

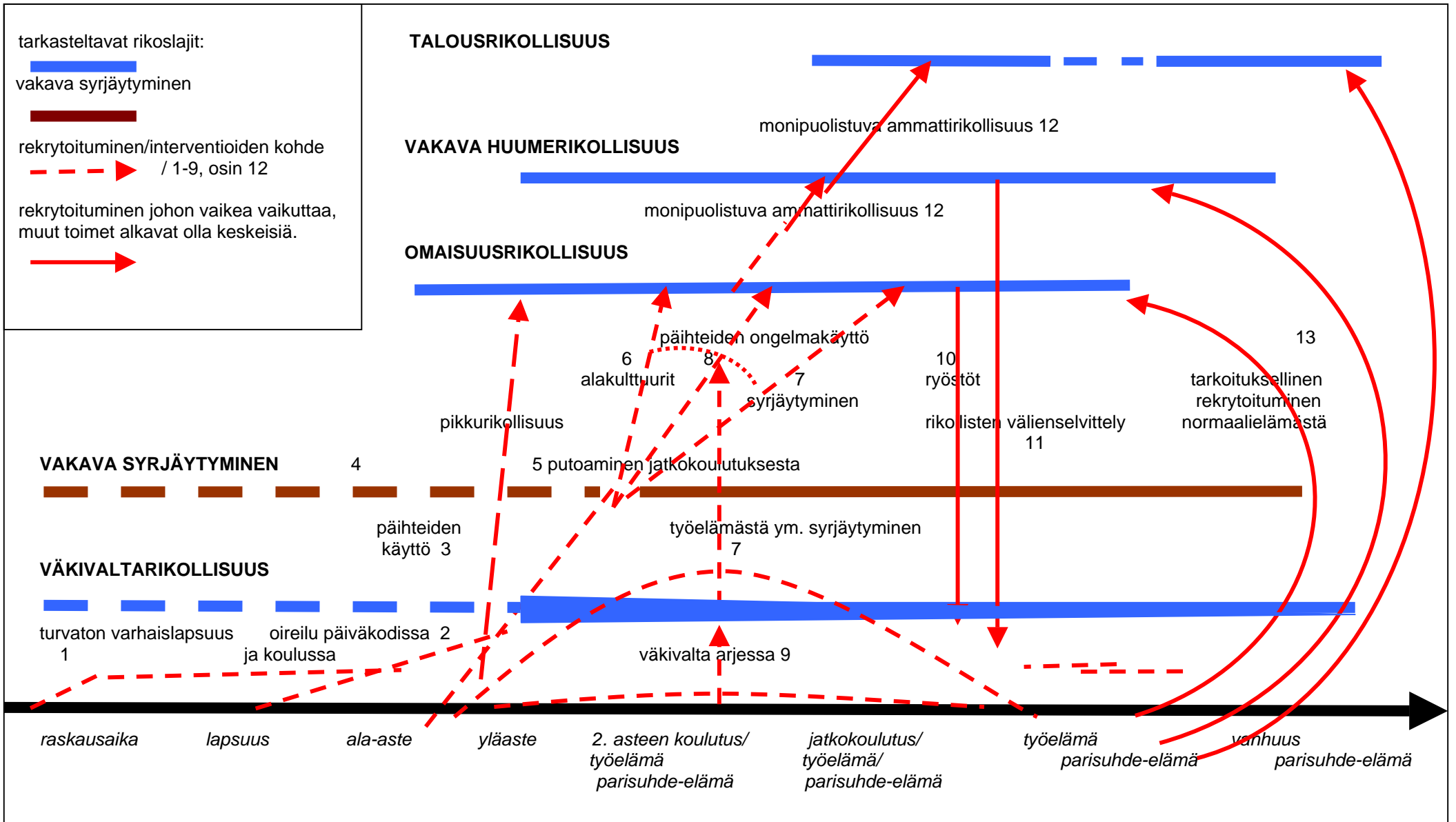
- Kasvavan maaliikenteen ympäristövahinkomahdollisuuksien lisääntyminen
- Tarttuvien tautien leviäminen lisääntyvän matkustamisen myötä sekä uudet tarttuvat taudit
- Prostituutioon liittyvät tartuntataudit
- Terrorismin ja sen aiheuttaman pelon ja varautumistarpeen lisääntyminen

1/2 (Kehitys mahdollinen, vaikutus merkittävä)

- Päihde- ja mielenterveysongelmaisten alttius vakaviin väkivallantekoihin
- Laajamittainen maahantulo ja joukkopako Suomeen yhteiskunnallisten kriisien, aseellisten selkkausten tai ympäristökatastrofien seurauksena
- Poliittisten ääriliikkeiden aktivoituminen

2/1 (Kehitys todennäköinen, merkitys huomion arvoinen)

- Turvapaikka- ja perhesidemenettelyn väärinkäyttö
- Lapsikaappausten lisääntyminen monikulttuuristen avioliittojen yleistyessä
- Suomalaisesta kulttuurista poikkeavien oikeus- ja kunniakäsitysten aiheuttamat konfliktit
- Rikoksentehtäjäryhmien raastuminen omaisuuden suojauksen paranemisen myötä
- Ennenaikainen leimautuminen rikolliseksi median reaaliaikaisuuteen pyrkivän toiminnan vuoksi
- Vakuutusturvan kattavuuden aiheuttama rikollisuuden sietokynnyksen nouseminen
- Lisääntyvästä liikenteestä aiheutuvat ruuhkat ja ympäristöongelmat
- Euroväarennysten ja rahakuljetusryöstöjen lisääntyminen



SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMAAN LIITTYVÄÄ AINEISTOA

Periaatepäätökset , ohjelmat ja selvitykset

- Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi rikosentorjuntaohjelmaksi 1999
- Suomen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö -muistio 2003
- Valtioneuvoston periaatepäätös alkoholipolitiikan linjauksista 2003
- Valtioneuvoston periaatepäätös I yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaksi 2003
- Valtioneuvoston periaatepäätös talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaksi 2002-2005
- Valtioneuvoston periaatepäätös huumausainepoliittisesta toimenpideohjelmasta 2004-2007
- Valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 2001
- Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001, valtioneuvosto
- Valtioneuvoston tietoturvallisuusstrategia 2003
- Valtioneuvoston periaatepäätös terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi 2002
- Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi 2003
- Kansallinen toimintaohjelma vuosille 2004-2007 naisiin kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan sekä prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi (valmisteilla)
- Rikosentorjuntaohjelma väkivallan vähentämiseksi (valmisteilla)
- Turvallinen ja elinvoimainen Suomi, SM:n tulevaisuuskatsaus 2003-2007
- Sisäasiainministeriön ulkosuhdestrategia 2004
- Sisäasiainministeriön toimintapolitiikka EU:ssa 2004
- Euroopan yhteisöjen komission tiedoksiantoja (KOM 2003, 311): Tieliikenteen turvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma
- Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003-2012, oikeusministeriö
- Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010, sosiaali- ja terveysministeriö
- Terveys 2015 –kansanterveysohjelma, sosiaali- ja terveysministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriön toimintaohjelma naisiin kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan sekä prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi 2003
- Opetusministeriön strategia 2015
- Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2003-2008

- Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen -hanke, työryhmä 1. loppuraportti Poliisitoiminnan arviointi 2001 Sisäasiainministeriön tulossuunnitelma 2003-2007, ympäristöanalyysi
- Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tila -selvitys (Sisäasiainministeriö/PO) 2003
- Järjestäytyneen rikollisuuden tilanne/uhkat 2003, keskusrikospoliisi
- Järjestäytynyt rikollisuus nyky-Virossa ja naapurimaissa, poliisiammattikorkeakoulu 2003
- Rikostutkinnan tila -hankkeen loppuraportti 2003, sisäasiainministeriö
- Poliisi-tulli-rajavartiolaitos (PTR) -tilannekatsaus 1/2004
- PTR -viranomaisten vakavan rikollisuuden torjuntastrategia (15.10.2003)
- Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus 2002, sisäasiainministeriö
- Poliisin toimintaympäristö muutoksessa, esiselvitys 2003, Länsi-Suomen lääninhallitus

- Pelastustoimen tulossuunnitelman toimintaympäristöä käsittelevä osa (ympäristöanalyysi) 2003
- Onnettomuusriskit hallintaan, Selvitysmiehen raportti 29.2.2000, SISÄASIAINMINISTERIÖ 1/2000

- Kuntaliiton linjaus kuntien turvallisuustyölle 2003
- Kuntaliiton Visionääri –julkaisut 2/2002 ja 2/2003

Muu aineisto

- Suomalaisten turvallisuus 2003, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ja poliisiammattikorkeakoulu
- Rikollisuustilanne 2002, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- Rikollisuus kunnissa, poliisiammattikorkeakoulu 2003
- Tapaturmat, väkivalta, rikollisuuden pelko, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2000
- Henkirikoskatsaus 2002, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- Nuoret rikosten tekijöinä ja uhreina 2002, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Mitä tilastot kertovat Suomessa? Jauhiainen-Rinne-Tähtinen (toim.), 2001

- Tapaturmatilanne 2002 – koti- ja vapaa-ajan tapaturmat ja niiden torjuntatyö, sosiaali- ja terveysministeriö

- Luonnos tullin valvontastrategiaksi 2004-2010 (vahvistetaan kevään 2004 aikana)

- Uusintarikollistutkimus, rikosseuraamusvirasto 2004
- Laittoman maahantulon torjunta 2003, loppuraportti 31.1.2004
- Kansainvälinen terrorismi ja Suomi, Ulkopoliittinen instituutti, 2004
- Rasismi ja syrjintä Suomessa, Gaudeamus Kirja Oy, 2002
- Turvallisuutta, draamaa ja uutiskilpailua, poliisiammattikorkeakoulu 2001
- Etusivujen väkivalta, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2002
- Suomi ja mahdolliset maailmat, Suomi-skenaariot –hanke 1995