Tomi Vuori

Eduskunta, puolustusvaliokunta

Viite: Puolustusvaliokunta perjantai 07.04.2017 klo 09:30 / VNS 3/2017 vp / Asiantuntijapyyntö

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston puolustusselonteosta (VNS 3/2017 vp)

Yleistä

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston puolustusselonteosta VNS 3/2017 vp.

Käsillä on viimeinen eduskunnalle edellisen ja kuluvan vuoden aikana annetuista kolmesta turvallisuutta koskevasta selonteosta. Kussakin selonteossa tarkastellaan turvallisuusympäristöämme hieman eri näkökulmista.

Poliisin kannalta keskeisimmät läpileikkaavat teemat, ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön välisen eron häviäminen, kyberasiat sekä informaatiovaikuttaminen, ilmenevät eri selonteoissa. Turvallisuustilanne on melko kattavasti tuotu esiin siinä kokonaisuudessa, jonka kolme selontekoa muodostaa.

Valtioneuvoston tuottamien selontekojen tultua käsitellyksi eduskunnassa nousee keskeiseksi kysymykseksi luonnollisesti se, mikä synteesi näistä selonteoista tehdään, mitkä ovat yhteiskunnan arvovalinnat ja prioriteetit, mitä lähdetään ensisijaisesti kehittämään. Selontekojen yhteen sovittaminen tulee tapahtumaan parhaillaan päivitettävänä olevassa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, joka myöhemmin valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksyttäneen. Tämä siis tapahtuu eduskunnan ulkopuolella. Todettakoon, että eduskunnan hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp) kiinnittänyt huomiota selontekoihin liittyvään ilman eduskunnan myötävaikutusta tapahtuvaan päätöksentekoon.

Poliisin uhkakuvista

Poliisi on useassa eri yhteydessä - muu muassa sisäisen turvallisuuden selonteon käsittelyn aikana - tuonut esille, että sen toimintaympäristö on muuttunut viime aikoina hyvin nopeasti. Suomen turvallisuusympäristössä ja -tilanteessa on tapahtunut voimakas ja nopea muutos. On ilmentynyt uusia epäsymmetrisiä ja koko turvallisuuskenttää läpileikkaavia uhkia, joista voidaan käyttää yläkäsitteenä nimitystä hybridiuhat. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat samalla limittyneet, eikä selkeää kahtiajakoa enää ole. Kyse ei siten ole harmaan alueen alan lisääntymisestä, vaan sen katoamisesta.

Uusi olosuhde edellyttää poliisilta ja laajemmin Suomelta varautumista sekä reaaliaikaista strategista analyysia ja toiminnallista vastekykyä osana kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista. Kyse ei ole aiemman kokonaismaanpuolustuksen alan uudesta määrittelystä, vaan aivan uudesta konseptista.

Viitattakoon tässäkin kohtaa sisäisen turvallisuuden selonteosta annettuun hallintovaliokunnan mietintöön, jonka mukaan selonteossa on poliisin hybridiuhkiin liittyvät vastuut kuvattu liian pieninä. Tämä vastaa poliisin omaa käsitystä, poliisi on omasta mielestään keskeisin hybridi-viranomainen. Avainsana on kuitenkin yhteistyö. Vakavat kansainväliset turvallisuusongelmat vaikuttavat siten, että ongelma, vastuu ja tarvittavat toimet eivät ole yhden ministeriön tai viranomaisen hallittavissa. Kansainvälisen ja kotimaisen yhteistyön merkitys korostuu entisestään.

Keskeisimmät muutokset liittyvät ns. uusiin uhkakuviin, joilla on voimakas kansainvälinen tausta. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Suomen naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Keskeisiä teemoja tällä hetkellä ovat maahanmuutto, informaatiovaikuttaminen, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, rikostorjunta ja terrorismin torjunta.

Poliisiylijohtaja on erikseen käynyt eduskunnan hallintovaliokunnassa lausumassa näkemyksensä informaatiovaikuttamisen tilanteesta. Jos muilta osin voidaankin puhua uhkuvista, on tilanne informaatiovaikuttamisen osalta toinen. Se on käynnissä. Tavoitteena on selvästi luoda pohjaa keskeisen turvallisuusviranomaisen luotettavuuden murentamiselle ja toimintakyvyn alasajolle. Asia on poliisissa hyvin havaittu. Vastatoimenpiteitä suoritetaan ja valmistellaan. Tämäkään asia ei toisin kosketa pelkästään poliisia, vaan systeemitason uhkaan tukee voida vastata koko systeemin leveydellä. Asia linkittyy näin ollen myös puolustuselontekoon.

Kolmen keskeisen selonteon käsittelyn yhteensovittaminen antaa periaatteessa hyvän pohjan asiaa koskeville myöhemmille poliittisille ratkaisuille.

Puolustuselonteosta

Nyt käsiteltävänä oleva puolustuselonteko antaa poliisin puolelta aihetta lähinnä kolmeen yleishavaintoon, joita on tarkemmin kuvattu alempana. Asiat ovat luonnollisesti osittain päällekkäisiä. Lainsäädännön muutostarpeita käsitellään jäljempänä erikseen.

1) Tilannekuva

Uusien uhkien havaitseminen muodostuu nykyisessä tilanteessa ensiarvoisen tärkeäksi. Keskeistä on, kuten selonteossa todetaan, saada ennakkovaroitus Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta. Selonteon mukaan puolustusvoimat rakentaa sotilastiedustelun kokonaisuuden.

Ottaen huomioon uusien uhkien luonne, eli sen, etteivät valtiolliset uhat ilmene aina sotilaallisena toimintana, voivat hyvin yllätykselliset asiat olla itse asiassa osa hybridioperaatiota. Yhteiskunnallemme tulisi olla kykyä ha-

vaita pienetkin poikkeamat normaalista. Kyse voi olla aivan muusta asiasta kuin sotilaallisen toiminnan tehostumisesta. Kyse voi olla poikkeuksellisesta alusliikenteestä, järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan muutoksista, rahaliikenteestä jne..

Poliisissa on havaittu, että Keskusrikospoliisilla on käytössään monia sellaisia antureita, jota seuraamalla saadaan varsin hyvin ennakkotietoja mahdollisten uusien uhkien aktualisoitumisesta. Kyse on erilaisten koti- ja ulkomaan rikostiedusteluelementtien yhdistelmästä (jengiseuranta, rahanpesun selvittelykeskus, ulkomaan yhdyshenkilöt, rikostiedustelu salaisine tiedonhankintoineen, PTR-keskus, kyberrikostorjuntakeskus).

Uudet uhat edellyttävät tavalla tai toisella toteutettuna siviili- ja sotilasviranomaisten yhteisen tilannekuvatoiminnon kehittämistä. Kyse ei ole pelkästään sotilastiedustelun kehittämisestä, eikä edes siitä, että vastaus asiaan olisi pelkästään sotilastiedustelun ja suojelupoliisin toiminnan yhteistyö. Myöskään valtioneuvoston tilannekuvatoiminto ei ole vastaus tähän keskeiseen kysymykseen. Tietoa on kyllä saatavilla, kyse on analyysitoiminnan järjestämisestä ja tarpeellisin osin yhteisestä tilannekuvasta. Toteutettava malli voi hyvin perustua
verkoston toimintaan.

2) Kyberasiat

Kyberasiat oikeastaan linkittyvät vahvasti edellä selostettuun tilannekuvatoimintoon. Pitkään on keskusteltu siitä, kenellä on Suomessa kybertilannekuva. Tällä hetkellä niitä on useita. Yhteistyötä tehdään, mutta kokonaisuus ei hahmotu oikein kenellekään. Kuitenkin mahdolliseen sotilaalliseen toimintaan tulee varmuudella liittymään kyberoperaatioita. Kehitteillä on ilmeisesti yhteisen kybertilannekuvan muodostaminen verkostopohjalta.

3) Informaatiovaikuttaminen

On niin ikään varmaa, että mahdolliseen sotilaalliseen toimintaan tulee liittymään voimakas informaatiovaikuttaminen. Tämän alueen pitkäaikaisella työllä luodaan viranomaisluottamusta rapauttava vaikutus. Muutama onnistunut laiton pääsy viranomaisten rekistereihin voi paljastaa tietoja, jotka yhdistettyinä lavastettuihin tai kokonaan valheellisiin tapahtumiin lamaannuttavat viranomaisten nopean toiminnan juuri sillä hetkellä, jolloin sen tulisi olla välitöntä.

Poliisi sai paljon arvokasta oppia kuluneina kuukausina, jolloin turvapaikanhakijoiden todelliset ja väitetyt rikokset saivat mediassa paljon palstatilaa. Poliisiylijohtaja on kertonut hallintovaliokunnalle niistä poliisitoiminnallisista tilanteista, joissa disinformaation levittäjät ovat tarttuneet tilaisuuteen, ja vääristelleet faktoja omien tarkoitusperiensä mukaisella tavalla. On valitettavaa, ettei perinteinen "poliisi tiedottaa esitutkintalain mukaisesti myöhemmin" -linja enää riitä. Poliisissa onkin jo ryhdytty asiassa nopeisiin ensitoimenpiteisiin, ja asiaan liittyviä päivystys- ja varautumistoimia valmistellaan. Asia linkittyy myös organisaatioturvallisuuteen.

Asia liittyy käsiteltävänä olevaa selontekoon. On tiedossa, että informaatiovaikuttamisen vastatoimia koordinoidaan valtioneuvoston kanslian alaisuu-

dessa. Asia on hyvin tärkeä. Niin sotilaallisessa kuin poliisitoiminnallisessakin tilanteessa yhteiskunnalla on käsillä olevissa uusissa oloissa välitön ja perusteltu oikean tiedon tarve. Asian tehostamistoimenpiteiden tarve on aivan huutavan ilmeinen. Tämäkin asia on todettu sisäisen turvallisuuden selonteosta annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä. Poliisin käsityksen mukaan nykyiset toimet eivät ole riittäviä. Kaikkia koskevaan systeemitason uhkaan pitää vastata systeemi-tasolla.

Lainsäädännöstä

Lopulta uudet uhat edellyttävät myös lainsäädännöllistä uudelleentarkastelua. Puolustusvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausunnossa erityisesti kiinnittämään huomiota valmiuslainsäädäntöön ja turvallisuusviranomaisten väliseen yhteistyöhön.

Perusasetelma on selvä: sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomainen on poliisi, ja puolustusvoimat taas on vastuussa sotilaallisesta maanpuolustuksesta. Eduskunnan hallintovaliokunta ei edellä viitatussa mietinnössään nähnyt tarvetta tämän perusasetelman muuttamiseen, eikä sitä nähdä myöskään poliisissa. Tämän perusasetelman muuttaminen olisi myös perustuslaillinen kysymys. Erilaisin joustavin virka-apu- tai vastaavin järjestelyin tulee yhteistä suorituskykyä voida käyttää järkevällä tavalla.

Tiedossa on, että vireillä on Rajavartiolaitoksen hanke toimivaltuuksien ym. uudistamiseksi siten, että Rajavartiolaitos voisi nykyistä paremmin vastata raja-alueilla tapahtuviin uhkiin. Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat käyneet asiasta lukuisia neuvotteluja. Parhaillaan lausuntokierroksella on puolustusministeriön esitys aluevalvontalain (755/2000) muuttamiseksi. Keskustelua on käyty myös valmiuslainsäädännön päivittämisen tarpeesta. Poliisihallitus esittää mainituista hankkeista viralliset näkemyksensä lausuntojen muodossa, mutta asiantuntijalausuntona todettakoon jäljempänä olevaa.

Hybridiuhkien keskiössä on pyrkimys iskeä viranomaistoiminnan rajapinnoille, alueille, jossa ei ole aivan selvää, kenelle toiminnan johtaminen kuuluu ja kenen toimivaltuuksien piirissä asia on. Kuten valiokunnan viestistäkin ilmenee, on jo vähintään Hallbergin komitean mietinnöstä (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010) lähtien perusperiaatteena ollut se, että normaaliajan häiriötilanteissa kyetään toimimaan normaaliajan toimivaltuuksilla ja siten, että asianomainen operatiivinen viranomainen johtaa toimintaa, vaikka toisen suorituskykyä käyttäen.

On siten entistäkin tärkeämpää, että (myös vakavissa) normaaliaikojen häiriötilanteessa toimintaa johtaa se viranomainen, jolle asia tavallisesti kuuluu, sekä jolla on tilannekuva ja johtamisen edellytykset. Kiire- ja painetilanteessa ei ole syytä lähteä kokeilemaan normaalista poikkeavia johtamisrakenteita.

Poliisi on suhtautunut Rajavartiolaitoksen edellä viitattuun lakihankkeeseen kaiken aikaa lähtökohtaisen positiivisesti sen tarpeen osalta. Keskeisiä ongelmia on puolestaan ollut kaksi. Ensinnäkin hankkeella ei pidä muuttaa normaaliajan johtosuhteita ja toiminnan sääntelyä. Normaaliajan turvallisuusoperaatioita Suomessa johtaa lähtökohtaisesti poliisi saaden tarpeen

mukaan apua muilta turvallisuusviranomaisilta. Poliisi voi jo nykylainsäädännön mukaan saada poliisioperaatiossa käyttöön minkä tahansa puolustusvoimien suorituskyvyistä.

Toinen ongelma on ollut se, että asian (sinällään tuiki tarpeellisen) tarkastelun alkaminen ikään kuin yksinomaan Rajavartiolaitoksen näkökulmasta käsin jättää vielä kokonaan huomiotta poliisin ja puolustusvoimien toimialan ja eräät hyvin keskeiset yhteistyöasiat. Näkökulma jää siis väkisinkin puutteelliseksi.

Aluevalvontalain muutosehdotuksista Poliisihallitus tulee antamaan määräajassa (12.4.2017 mennessä) pyydetyn lausunnon. Tässäkin hankkeessa tavoitellaan oikeaa asiaa, eli turvallisuusviranomaisten joustavaa, nykyisiä uhkakuvia vastaavaa toimintaa. Euroopasta saatujen kokemusten perusteella lähtökohtana kriiseille ei voida pitää sotilastunnusten käyttöä. Aluevalvontalain suunnitellut muutokset nimenomaan raja-alueilla, jossa poliisi ei de facto suorita muutoinkaan tehtäviä, ovat poliisille ongelmattomia ja hyvin perusteltuja sekä ajan hengen vaatimusten mukaisia. Ne myös liittyvät aluevalvontalain sääntelyalaan.

Tyystin toisessa asemassa on käytettävissä olevaan luonnokseen sisältynyt kaavailu, jonka mukaan aluevalvontalain soveltamisala ulotettaisiin valtakunnan rajoilta maan sisäosiin. Tämä johtaisi toteutuessaan puolustustilan ulkopuolisen sotilaallisen voimankäytön ulottumisen esim. asutuskeskuksiin. Tällainen sääntely ei kuulu aluevalvontalakiin, jossa tavoitteena on Suomen alueellisen kokemattomuuden suojaaminen. Se rikkoisi edellä kuvatun sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden vastuunjaon perusasetelman, ja olisi todennäköisesti perustuslain vastainen. Luonnoksen mukaan tunnuksetonta sotilaallista joukkoa vastaan voisivat esim. kaupungissa käyttää voimakeinoja vain puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos.

Poliisin näkemys on kaiken aikaa ollut se, että tarpeen olisi aloittaa hyvin kiireellisesti lainvalmistelutyö, jossa hahmotettaisiin uudet uhkakuvat ja niihin annettavissa ole vaste. Tämä edellyttäisi mm. sen miettimistä, että millä toimivaltuuksilla näissä tilanteissa toimittaisiin. Poliisin toiminta perustuu ns. lievemmän keinon periaatteeseen. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen perustuu erilaiseen ajatteluun. On kaiketi asianmukaista, että eri turvallisuusviranomaiset samalla tehtävällä ollessaan käyttäisivät voimakeinoja keskenään samojen sääntöjen mukaan.

Toisaalta, vaikka poliisi pitää nykylainsäädännön mukaan itsestään selvänä, että normaalioloissa se johtaa (ja vankalla ammattitaidollaan suorittaa) erilaisia turvallisuusoperaatioita, eivät nykysäännökset anna kaikkia tarvittavia vastauksia. Kuka esim. tekisi päätöksen jonkun sataman hallinnan takaisin ottamisesta, jos sen olisi ottanut haltuunsa jokin tunnukseton joukko. Kyseessä ei sitten kuitenkaan ole puhdas poliisioperaatio.

Todettakoon vielä, että nykyinen poliisin, puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaa koskeva virka-apusäännöstö on auttamatta ajastaan jäljessä ja erityisesti uusii uhkiin liian hidas väline. Normaalioloissakin näemme siinä parantamisen tarvetta. Tämä koskee mm. puolustusvoimien sotilaallisen virka-avun antamista poliisille. Tarvitsemme ehdottomasti hybridiuhkia koskevan kokonaistarkastelun, jossa otetaan kantaa niin johtami-

seen kuin toimivaltuuksiin käyttäen pohjana jo tavanomaisen ajan toimintamalleja.

Poliisin näkökulmasta katsoen tunnuksettomien sotilasjoukkojen lisääminen aluevalvontalakiin on ehdottomasti oikea toimenpide. Lain alueellista soveltamisalaa siihen asiallisesti liittyvine koko perusasetelmaa horjuttavine elementteineen ei pidä toteuttaa. Valmiuslainsäädännönkin kriittinen tarkastelu voisi olla paikallaan, mutta se ei lain luonteesta johtuen ole oikea sääntelyvälinen näissä toimivaltuusasioissa.

Kokonaistarkastelu olisi siten tarpeen aloittaa mitä pikimmin. Lakisystemaattiset kysymykset voidaan ratkaista useilla eri tavoin (yhteistoimintaa poliisin, puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kesken koskeva laki tai sitten toimialakohtaiset lakimuutokset). Samalla voitaisiin mainittujen turvallisuusviranomaisten erittäin monimutkaisesta ja hitaastakin virka-apua koskevasta erityissääntelystä luopua.

Lopuksi todettakoon, että myös eduskunnan hallintovaliokunta tuo edellä esitetyn kokonaistarkastelun tarpeen esille mietinnössään.