Poliisiylitarkastaja Janne Paavola

Puolustusvaliokunta
PuV@eduskunta.fi

Poliisihallituksen lausunto: VNS 4/2021 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

1 Asia ja tausta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista lausuntoa ja poliisiylijohtajaa kuultavaksi valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteosta VNS 4/2021 vp (jälj. selonteko). Poliisihallitus on rakentanut vastauksensa puolustusvaliokunnan alun perin 17.6.2021 esittämien teemojen varaan:

1. Miltä näyttää keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteistyö tällä hetkellä?
2. Onko (vielä) lainsäädännöllisiä aukkoja, jos on niin missä? Onko viranomaistoiminta/yhteistyö liian ”siiloutunutta”?
3. Ovatko johtovastuut selkeät (esim. ”pienien vihreiden miesten” torjunnassa, ks. aluevalvontalaki 23 §)?
4. Ovatko turvallisuusviranomaisten resurssit ajan tasalla (materiaali ja henkilöstö)?
5. Mitkä ovat lähitulevaisuuden keskeiset uhkakuvat, erityisesti toimivan viranomaisyhteistyön näkökulmasta, onko hybridiuhkiin varautumisessa riittävä ymmärrys ja tilannetietoisuus?
6. Harjoitellaanko yhteistoimintaa riittävästi?
7. Kansainvälisen yhteistyön merkitys, erityisesti EU:n 222. artikla ja 24.7. – avun anto ja vastaanotto.

2 Vastaus

Tausta

Poliisihallitus on lausunut yksityiskohtaisesti sisäisen turvallisuuden selonteosta eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle 1.6.2021 (POL-2021-61680). Lausunnossa on otettu kantaa mm. sisäisen turvallisuuden selonteon tavoitteiden voimakkaaseen epäsuhtaan verrattuna julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja siihen liittyvässä kehyspäätöksessä 2022–2025 poliisille osoitettuihin määrärahoihin.

JTS:n vaikutuksista poliisitoimintaan on lausuttu tarkemmin eduskunnan hallintovaliokunnalle 25.05.2021 (POL-2021-55439).

Yleistä selonteosta

Poliisihallitus pitää selontekoa laadukkaana, tasapainoisena ja realistisena kokonaisuutena. Perusteluiden analyysit ovat kestäviä ja kuvaavat hyvin Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja sen haasteita voimakkaasti muuttuneessa turvallisuusympäristössä, jota viimeksi pandemia on ennakoimattomalla tavalla ravistellut. Selonteko huomioi perusteellisesti myös Suomeen kohdistuvat globaalit muutosvoimat, jotka pitävät sisäisen turvallisuuden jatkuvassa liikkeessä. Uudet uhat haastavat, samalla kun vanhat uhat pysyvät – muuttuen kuitenkin yhä monipolvisemmiksi. Viranomaisten ajan vaatimuksiin kiinnittyvän osaamisen, välineistön, lainsäädännön ja resurssin merkitys korostuu voimakkaammin kuin vuosikymmeniin.

Selonteko asettaa poliisitoimelle tavoitteita, jotka sopivat hyvin yhteen poliisin vuonna 2020 käyttöönottaman uuden strategian kanssa. Poliisin strategian valmistelussa on huomioitu toimintaympäristön, valtioneuvoston aiempien periaatepäätöksien, pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman sekä sisäministeriön konsernistrategian muodostama kokonaisuus. Strategiassa määritellään poliisin toiminnan suuntaviivat vuoteen 2024 saakka. Sisäisen turvallisuuden selonteko tukee ja luo uutta systemaattista selkänojaa poliisin oman strategian täytäntöönpanoon.

Selonteossa on otettu huomioon myös edelliseen sisäisen turvallisuuden selontekoon liittyviä eduskunnan kannanottoja. Tältä osin Poliisihallitus korostaa hallintovaliokunnan antamaa mietintöä HaVM 5/2017. Mietintö on edelleen realistinen kuvaus poliisin toimintaympäristön tilasta, muutoksesta ja jännitteistä sekä odotusten ja resurssien epäsuhdasta. Hallintovaliokunta on edellyttänyt, että poliisin henkilöstöresurssitaso palautetaan taloudellisen tilanteen parantuessa asteittain ensi vuosikymmenen puoleen väliin (eli noin v. 2025) mennessä vuoden 2010 tasolle 7.850 henkilötyövuoteen ja tapahtuneen suorituskyvyn laskun sijasta poliisin suorituskyky nousee kattavasti, kansalaisten turvallisuus paranee, sekä hallintovaliokunnan huomioimat epäkohdat korjataan tehokkaasti.

Hallintovaliokunnan lausuman täytäntöönpanon realisoituminen on välttämätöntä, jotta sisäisen turvallisuuden uuden selonteon päämäärä – Suomi on maailman turvallisin maa – saavutetaan vuonna 2030, ja matka sitä kohden on jo aiempina vuosina kestävä.

Selonteossa on hyvin kuvattu, että vahva kokemus turvallisuudesta suojaa yhteiskuntaa myös uudenlaisilta turvallisuusuhilta. Kysymys onkin mitä suurimmassa määrin turvallisuuden tunteesta ja turvallisuuden kokemuksesta, joka muodostuu muun muassa siitä, että Suomi säilyy maailman vakaimpana, vapaimpana ja parhaiten ihmisten perusoikeuksia suojelevana maana, jossa on hyvä hallinto ja riippumaton oikeuslaitos. Poliisin rooli keskeisenä yhteiskunnan luottamusta ylläpitävänä instituutiona ja johtavana sisäisen turvallisuuden toimijana on tärkeänä pilarina tämän kokonaisuuden ylläpitämisessä.

Sisäisen turvallisuuden toimivuus, ennustettavuus ja vakaus ovat avainasemassa muun muassa pohdittaessa investoidaanko Suomeen. Turvallisuuden kokemuksella on siten myös taloudellista merkitystä. Poliisin tavoitettavuutta, helppoa lähestyttävyyttä sekä näkyvää läsnäoloa voidaan pitää yhtenä turvallisuuden kokemuksen kulmakivistä. Poliisi turvaa jokaisen arjen ja haluaa olla rakentamassa kaikille parempaa Suomea.

Ennaltaehkäisy keskeisenä tavoitteena

Haasteena on, että poliisin tulisi olosuhteiden muutosten myötä kyetä aiempaa enemmän ennakoimaan ja varautumaan tulevaan. Selonteon mukaan Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu ensisijaisesti juuri ennaltaehkäisyyn ja viranomaisten toiminnan painopistettä siirretään yhä voimakkaammin reaktiivisista palveluista ennalta ehkäisyyn ja varhaiseen tukeen. Tämä on tärkeä päämäärä; juurisyihin puuttuminen ja huonon kierteen katkaiseminen tulee olla kaikkien yhteinen tavoite. Tavoite on myös hyvin linjassa poliisin tietojohtoisuuteen, analyysiin ja ennakointiin rakentuvan johtamisjärjestelmän kanssa. Ennalta estävyys on myös poliisin oma strateginen tavoite ja keskeinen onnistumisen ajuri.

Ennalta estävyys on kuitenkin haastavasti mitattava useista palasista rakentuva tavoite. Sen eteen on tehty valtavasti töitä ja poliisilla on jo käytössä muun muassa lähipoliisitoimintaa, ankkuritoimintaa, MARAK-, POR- ja HAH-toimintaa. Ennalta estämisessä keskeistä on laaja-alainen yhteistyö viranomais- ja yksityissektorin sekä yhdistysten ja muun kolmannen sektorin välillä. Toiminnan painopiste tulee kohdistaa erityisesti siihen joukkoon, joka on vaarassa pudota yhteiskunnan ulkopuolelle. Varsinaisen ennalta estävän työn ohella poliisin ajanmukainen välineistö, viestintä, tietojärjestelmät ja näkyvyys sekä vastekyky niin kentällä kuin tutkinnassa luovat ennalta estävyyttä ja rakentavat osaltaan poliisin keskeisintä strategista pääomaa, luottamusta.

Toisaalta on realistisesti korostettava, että vaikka proaktiivisuus on tärkeää, ei reaktiivisesta poliisitoiminnasta tulla koskaan pääsemään. Reaktiivisuus on lopulta poliisin ydintehtävä. Poliisin tulee kyetä antamaan turvallisuuspalveluita, kun hätä on suurin; kaikkina aikoina ja koko Suomessa.

Reaktiivisesta toiminnasta esimerkkinä mainitaan, että poliisi tutkii nykyisillä vajaan 7.450 poliisin voimavaroilla ja muun asiantuntijahenkilöstönsä tuella vuosittain yli 800.000 rikosta, myöntää 1,2 miljoonaa maksullista lupaa ja ajaa yli 1,1 miljoonaa hälytystehtävää. Väkilukuun suhteutettuna Euroopan pienimmillä resursseilla.

Poliisin painopisteinä ovat uusien uhkien torjunta, sekä ydintehtävinä kiireellisten hälytystehtävien ja vakavimpien rikosasioiden hoito. Lisäksi resurssia kohdennetaan erityisiin poliittisesti määriteltyihin painopistealueisiin. Koska nykyisessä resurssitilanteessa kaikkeen ei voida venyä, on olosuhde pakottanut joustamaan muun muassa juuri ennalta estävyydestä, välttämättömästäkin ennakointia tukevasta kehittämistoiminnasta, sekä erityisesti niin sanottujen massarikosten tutkinnasta. Samalla toimitilat rapistuvat ja henkilöstö väsyy.

Poliisi tarvitsee lisää ihmisiä ja teknologiaa ongelmien etupuolelle: analyysikykyä, piilorikollisuuden paljastamista, toimivia tietojärjestelmiä, digitalisaation ja automatisaation kehittyneitä ratkaisuja, sujuvaa tiedonkulkua eri viranomaisten välillä, sekä ennalta estävää työtä erityisesti lasten, nuorten ja syrjäytymisvaarassa olevien tukena.

3 Vastaukset puolustusvaliokunnan kysymyksiin

3.1 Miltä näyttää keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteistyö tällä hetkellä?

Poliisilla on hyvät ja vakiintuneet yhteistyömuodot kaikkien keskeisten turvallisuusviranomaisten kanssa. Toimiva yhteistyö, tiedonvaihto ja mahdollisimman yhteinen tilannekuva sekä tätä kokonaisuutta tukeva lainsäädäntö ja resurssit ovat välttämättömiä elementtejä koko Suomen turvallisuuden kannalta.

Poliisilla on tiivis ja hyvä yhteistyö Puolustusvoimien kanssa aina kentältä johtoon asti. Poliisi osallistuu mm. paikallispuolustus- ja karttaharjoituksiin. Puolustusvoimat (PE ja MAAVE) osallistuvat myös poliisijohtoisen Erikoisjoukko-ohjausryhmän (EJOHRY) toimintaan. Puolustusvoimien poliisitoiminnallisiin tilanteisiin tarjoama virka-apu on saumatonta ja sujuvaa. Puolustusvoimat on lisäksi varannut poliisin käyttöön erityistä aseistusta mahdollista valmiustilan kohottamista varten. Pitkät perinteet tukevat vahvasti päivittäistä yhteistyötä, sekä yhteistä kehittämistä.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö niin harjoitus- kuin muussakin toiminnassa on kategorisesti sujuvaa ja luontaista. Erityisesti merellisissä ja satamien turvallisuuteen liittyvissä toimintaharjoituksissa ja operaatioissa Rajavartiolaitoksen tarjoama virka-apu mm. merellisen kaluston ja lentokaluston osalta on poliisille välttämätöntä. Rajavartiolaitoksen esikunta osallistuu myös poliisijohtoisen Erikoisjoukko-ohjausryhmän toimintaan. Poliisi tekee Rajavartiolaitoksen kanssa laajaa ja hedelmällistä yhteistyötä niin toimitilojen, kaluston kuin yhteispartioinnin muodossa päivittäin. PTR-lainsäädäntö tukee yhteistyötä erinomaisesti.

Turvallisuusviranomaisten kesken on aloitettu myös epämuodollinen PPRS-yhteistyö (poliisi-puolustusvoimat-rajavartiolaitos-suojelupoliisi), jonka avulla pyritään matalalla kynnyksellä jakamaan tietoa tunnistetuista uhista. Yhteistyön eri muotojen kehittäminen on perusteltua esimerkiksi hybridiuhkien torjuntaan ja tunnistamiseen liittyen. Erikseen todetaan, että hybridiuhkien torjuntaan osallistuvien viranomaisten vastuiden määrittäminen on havaittu haastavaksi.

3.2 Onko (vielä) lainsäädännöllisiä aukkoja, jos on niin missä? Onko viranomaistoiminta/yhteistyö liian ”siiloutunutta”?

Yleistä

On selvää, että toimintaympäristön muuttuviin uhkiin annettavan vasteen parantamiseksi on jatkuvasti kehitettävä kyvykkyyttä niin lainsäädännön kautta, viranomaisten sisäisin toimin, kuin viranomaisyhteistyössä kokonaisturvallisuusajattelua peilaten. Uudet uhkakuvat edellyttävät, että niihin voidaan antaa riittävä liukuva toimintavaste.

Lainsäädännön aukkoja on erityisesti viime hallituskaudella paikattu ja virnaomaisten toimivaltuuksia kasvatettu. Esimerkkeinä mainitaan siviili- ja sotilastiedustelua koskevat lait sekä rajavartiolain (578/2005) erityisesti ns. hybridiliitännäisiä uhkia koskeva muutos.

Mainitut lainsäädäntömuutokset ja uudet toimivaltuudet eivät kuitenkaan koskeneet poliisia.

Yhteistoiminnan edistämisessä ja kokonaisturvallisuuden parantamisessa merkittävä edistysaskel olisi parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevan puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) uudistamisen menestyminen. Hallitus on antanut asiasta esityksen HE 106/2021. Lakiin ehdotetut muutokset kehittäisivät viranomaisten virka-apuun liittyvää prosessia, jotta poliisilla olisi paremmat mahdollisuudet estää esimerkiksi suureen ihmisjoukkoon kohdistuvia vakavia rikoksia ennalta ja hyödyntää erittäin poikkeuksellisesti realisoituvissa tilanteissa puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen kalustoa ja välineitä nykyistä tehokkaammin.

Siiloutumisesta

Poliisi on nostanut mm. tiedustelulakien eduskuntakäsittelyjen yhteydessä esiin huolia ns. palomuuripykälän soveltamisen, tiedonvaihdon ja koordinaation turvaamisen näkökulmista. Nyt kun tiedustelulait ovat olleet voimassa noin kaksi vuotta, voidaan todeta, ettei poliisille ole luovutettu vielä kertaankaan tiedustelutoimivaltuuksilla hankittua tietoa. Tiedusteluviranomaisten ja poliisin väliseen niin kutsuttuun palomuuriin – ja sen käyttöön – liittyvät seikat ovat ainakin toistaiseksi estäneet tiedustelutietojen luovuttamisen.

Samaan aikaan poliisin toimintaympäristössä ilmenee yhä enemmän uusia monimuotoisempia uhkia. Keskeistä on tiedostaa, ettei poliisin vakavien rikosten ennakoimis- ja tiedustelukyky voi rakentua toisten varaan. Jotta voidaan suojata jotakin ennalta, on tiedettävä, mitkä tekijät uhkaavat suojattavia oikeushyviä. Nyt näin ei ole. Tässä on poliisin toimivaltuuksien haastepiste.

Yhteiskunnalla on käytettävissään valtava määrä tietoa, jolla voitaisiin estää rikoksia ennalta tai edistää niiden selvittämistä. Erilaiset tiedon siilot kuitenkin estävät tai haittaavat tätä. Ne voivat olla juridisia, kulttuurisia, teknisiä, taikka osaamiseen tai tahtoon perustuvia. Poliisin toiveena on, että tiedonhankinnasta ja -käsittelystä säädettäisiin selkeämmin. Kyse on muun muassa julkisuuslaista (621/1999). On hyvä, että oikeusministeriö on nyttemmin avannut asiaa julkisuuslakia koskevan lainsäädäntöhankkeen.

Poliisin suurin huolenaihe koskee kuitenkin rikostiedustelua.

Rikostiedustelulainsäädäntö

Poliisi tarvitsee nykyistä laajemman ja selvän toimivaltuuden hankkia omaa tiedustelutietoa. Poliisin oma rikostiedustelutoimivaltuus olisi tehokkaan ennalta estävän toiminnan avain ja koko yhteiskunnan etu.

Poliisi muun muassa vastaa sekä erilaisten koulu-uhkausten ja muiden uhkatilanteiden, että mahdollisten suunnitteilla olevien terrori-iskujen torjunnasta päävastuuviranomaisena Suomessa. Poliisi myös antaa vasteen kentällä, jos terrorismiteko realisoituu käytännössä, sekä suorittaa sitä koskevan tutkinnan. Tämä ei kuulu tiedusteluviranomaisille.

Tiedustelulakien valmistelun yhteydessä ja niiden voimaantulon jälkeen on syntynyt keskustelua siitä, ettei Suomessa ole erillistä rikostiedustelulakia, vaan rikostiedusteluun liittyvät pykälät ovat osa poliisilakia (872/2011). Tiedon analysointi ja ennakointi ovat rikollisuuden torjunnan ja turvallisuuden ylläpitämisen keskiössä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei täytä rikostorjuntaviranomaisen roolissa toimivan poliisin operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia ja poliisille asetettuja odotuksia muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Poliisin tulisi tarkkaan säännellyissä tilanteissa ja tarkoituksissa voida saada vakavien rikosten estämiseksi tarvittavaa tietoa jo astetta ennen kuin ketään voidaan perustellusti epäillä rikoksesta. Tämä koskee tilanteita, jossa on tunnistettu mahdollinen turvallisuusuhka.

Rikostiedustelulla ei tavoitella ainoastaan yksittäisten rikosten estämistä tai paljastamista, vaan myös kattavaa ymmärrystä rikostorjunnan toimintaympäristöstä strategisen ja operatiivisen päätöksenteon pohjaksi, sekä voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi.

Valmiuslain ja varautumisen sääntelyn kehittäminen

Viimeksi pandemia on osoittanut, että valmius- ja varautumissääntely tulisi saattaa vastaamaan tämän päivän kriisejä. Välttämätöntä olisi tarkastella poikkihallinnollisesti mm. toimivaltuuskehikoita ja virka-avun rakenteita, sekä tiedonvaihdon sääntelyä. Pandemian aikana on osin ilmennyt oikeudellista haastetta ja kansalaisten epätietoisuutta mm. sen osalta, mikä on ollut hallituksen linjausten oikeusperusta (mikä perustuu lakiin, mikä on suositus jne.) sekä siitä, millä viranomaisella on asiaa koskeva toimivalta ja mikä on tuon toimivaltuuden sisällöllinen ulottuvuus.

Samalla ei voida liiaksi korostaa poliittisen johtovastuun ja toisaalta operatiivisen johtovastuun rajapinnan välisen tunnistamisen tärkeyttä, mikä on myös lainsäädännössä ja kriisijohtamismallissa tietoisesti huomioitu.

Valtioneuvoston tasolta ei ole syytä aiheetta kaventaa toimivaltaisten viranomaisten harkintamahdollisuuksia ja toimintavapautta. Vaikka kriisioloissa tarvitaan luovuutta ja ketteryyttä, varautumiseen liittyvät toimet ja itse tilanteenhallinta, sekä johtamisjärjestelmä tulee sekä normaali- että poikkeusoloissa perustua samoihin periaatteisiin ja samoille toimijoille. Tärkeää on myös se, että viranomaisilla on mahdollisuus vahvistaa henkilöstöresurssejaan.

Poliisireservin puute

Poliisilla ei ole omaa reserviä, vaan se operoi kaikkina aikoina sillä resurssilla, mikä on käytössä jo normaalioloissa. Pandemian aikaiset poikkeusolot, Uudenmaan sulku, sekä Vastaamon tietomurto ovat kouriintuntuvasti

viimeksi osoittaneet, ettei liikkumavaraa pitkäkestoisiin ja yllättäviin tehtäviin juurikaan ole.

Pandemian sijasta maahamme olisi voinut kohdistua erilaisia hybridioperaatiota tai vaikka terrori-iskujen sarja. Niiden hallinta edellyttäisi väistämättä lisähenkilöstöä. Pistemäisesti resursseja voidaan skaalata ja tehtäviä lähinnä aikataulullisesti priorisoida, mutta laajempi tai pitkäkestoinen häiriötilanne aiheuttaa varautumisen näkökulmasta selviä ongelmia. Uudet tehtävät ovat poissa aina jostain muualta, vaikka poliisin kriittistä lakisääteisistä perustehtävistä ei ole mahdollisuutta tinkiä lainkaan. Muilta viranomaisilta saatavaan virka-avun varaan ei poliisin toimintaa voida rakentaa.

Poliisi tarvitsee nykyvoimavaroillaan ja nykyisessä turvallisuusympäristössä reservin tavalla tai toisella järjestettynä. Edellisellä hallituskaudella asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 137/2018 vp) raukesi.

Poliisin reservi- ja valmiusrakennetta tulisi lopulta nykyaikaistaa siten, että uusi järjestelmä toimisi sekä poliisin omana valmiudensäätelyvälineenä, että osaltaan myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyvänä varautumismekanismina.

Esitutkintapakko

Edellä jo useasti todetusti poliisin on nykyisessä resurssitilanteessa pakko priorisoida toimintaansa. Oman haasteensa tähän muodostaa esitutkintapakko.

Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Asianomistajarikoksien esitutkinta toimitetaan vain, jos asianomistaja on ilmoittanut vaativansa rikokseen syyllistyneelle rangaistusta.

Tällä hetkellä ”syytä epäillä” -kynnys, eli esitutkinnan toimittamisvelvollisuuden syntymiskynnys, on erittäin alhainen, vaikkakaan pelkkä väite rikoksen tapahtumisesta ei ole riittävä peruste esitutkinnan käynnistämiseksi.

Poliisilla on nykyisen voimassa olevan lain mukaan mahdollisuus järjestää (priorisoida) tehtäviä, mutta varsinaista mahdollisuutta luopua tai jättää tietoon tulleita rikoksia tutkimatta ei ole.

Haasteena on mm. se, että reaaliaikaisesti tutkittavan vakavan rikoksen tutkinnan edetessä kokonaisuudesta voi paljastua jopa tuhansia muita rikoksia, jotka voimassa olevan lainsäädännön mukaan tulee ottaa tutkittaviksi. Erityisesti tietoverkkorikostapauksissa, näissä paljastuneissa teoissa voi edelleen olla tuhansia asianomistajia. Poliisin ainoa keino on tutkia jutut tai tehdä hyvinkin paljon aikaa vieviä rajoittamisesityksiä syyttäjälle. Muutoin tutkinnanjohtaja ei laillisesti voi omalla päätöksellään rajata tutkintaa siinä määrin kuin se olisi tarpeen. Tämä heijastuu mm. juttujen tutkinta-aikoihin, kustannuksiin ja henkilöresurssien käyttöön sekä viranomaisyhteistyöhön. Automatisaatioon liittyvät puutteet haastavat kokonaisuutta vielä edelleen.

Lisäksi yrityksiin kohdistuvissa rikoksissa ja niiden ilmoittamisessa poliisille, varsinkin kyberrikollisuuden ollessa kysymyksessä, yritykset joutuvat pohtimaan, mitä poliisin toimenpiteet ja mahdollisesti käynnistyvä esitutkinta aiheuttaa yhtiön julkisuuskuvalle ja maineelle. Yritykset haluavat suojata ulkoista mainettaan mm. tietoturvallisuuden osalta, eivätkä siksi välttämättä tee ilmoituksia rikoksista, koska tietävät poliisin joutuvan aloittamaan asiassa esitutkinnan.

Omana asiana huomautetaan, että poliisi tutkii yleisenä esitutkintaviranomaisena ns. kansallisen turvallisuuteen liittyviä rikoksia, joihin saataisiin hankittua ratkaisevaa tietoa vain rikostutkinnasta irrallisissa tiedusteluviranomaisten omissa prosesseissa. Tiedonluovutukset poliisille voivat kuitenkin estyä tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisäännösten perusteella. Tällöin voidaan joutua tilanteisiin, jossa asian esitutkinta on poliisilla, mutta asiaa koskeva tieto tiedusteluviranomaisilla, jota ei voida luovuttaa poliisille. Kansallisen turvallisuuden erityistilanteissa poliisilla oleva esitutkintapakko onkin ongelmallinen. Ilman esitutkintapakkoa tiedustelutiedon vaihtaminen ja siten kokonaistilannekuvan muodostuminen poliisin ja tiedusteluviranomaisten välillä kansallista kokonaisturvallisuutta palvelevalla tavalla voitaisiin varmistaa todennäköisesti nykyistä paremmin.

Jotta esitutkinnan rajallisia resurssien käyttöä voitaisiin entistä tehokkaammin kohdentaa vaikuttavimmalla tavalla myös ja erityisesti ennalta estävään työhön ja sisäisen turvallisuuden selonteon tavoitteiden mukaisesti, olisi syytä harkita poliisin esitutkintapakon ja mahdollisesti myös esitutkinnan kirjaamisvelvollisuuden lieventämistä. Samalla poliisin kokonaistilannekuva parantuisi erityisesti eräissä sensitiivisissä asioissa, joiden ilmoittamista poliisille nykysäännöksin monesti pidättäydytään.

3.3 Ovatko johtovastuut selkeät (esim. ”pienien vihreiden miesten” torjunnassa, ks. aluevalvontalaki 23 §)?

Aluevalvontalain (755/2000) hybridikytkentäisen täydennyksen (HE 56/2017) yhteydessä aluevalvontalakiin säädettiin muun muassa uusi 2 § 5 a kohta tunnuksettoman sotilasjoukon määritelmästä. Muutoksen myötä aluevalvontaviranomaisille tuli oikeus puuttua aluevalvontalain keinoin tilanteeseen, jossa tunnukseton sotilaallinen ryhmä tai sen jäsen tulisi Suomen alueelle tai oleskelisi maassa. Kyseessä oli välttämätön toimintavaltuusaukon paikkaus.

Kun puhutaan johtovastuista aluevalvontalain soveltamistapauksissa, voidaan todeta, että johtovastuut ovat ”isossa kuvassa” ja selvissä/kiistattomissa aluerikkomus- ja alueloukkaustilanteissa selkeät. Esimerkiksi tunkeuduttaessa vieraan valtion joukoilla tai aluksilla Suomen rajan yli tai Suomen aluevesille, sekä kyseisiin tilanteisiin liittyvissä vihamielisen toiminnan torjumistilanteissa, johto- ja toimivaltasuhteet ovat varsin selkeät.

Tulkintaongelmia voisi kuitenkin muodostua esimerkiksi sisämaassa alkavissa ”vihreiden miesten” aseellisissa operaatioissa, jotka varsin todennäköisesti käynnistyisivät poliisitehtävinä. Tilanteiden kehittyminen/tunnistaminen aluevalvontatapahtumiksi voi olla haasteellista. Päätöksentekoprosessia johtosuhteiden mahdolliseen vaihtamiseen kyseisissä tilanteissa tulisi tarkastella kokonaisuudessaan (arvioida, kehittää ja ”hyväksyä”).

Keskeisenä johtamista ja ylipäänsä operatiivista toimintaa tukevana seikkana todetaan, ettei viranomaisten välillä ole edelleenkään riittävää ja turvallista viestinvaihtojärjestelmää. Lisäksi olemassa olevien tietoliikenneyhteyksien toimivuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota viranomaiskyvykkyyden varmistamiseksi. Esimerkiksi pandemian aikana Tuve-sähköpostin ja videoyhteyksien katkeileminen on hankaloittanut viranomaistoimintaa, poliisin osalta paikoin osin kriittisesti ja pakottanut siirtymään varajärjestelmiin.

3.4 Ovatko turvallisuusviranomaisten resurssit ajan tasalla (materiaali ja henkilöstö)?

Yleistä resursseista

Suomen poliisi on jo pitkään toiminut väkilukuun suhteutettuna Euroopan pienimmillä resursseilla.

Eurostatin uusimmassa tilastovertailussa EU-maiden poliisimiesten määriä on vertailtu suhteessa 100.000 asukkaaseen vuosina 2016–2018. Suomi on vertailussa selvästi omassa luokassaan tilaston viimeisenä; poliiseja on koko EU:n pienin määrä.

Eurostatin tilastovertailu löytyy linkistä: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Police_officers%2c_EU-27%2c_average_2016-2018_%28per_hundred_thousand_inhabitants%29.png

Poliisien määrä kasvoi viime vuonna lähes sadalla henkilötyövuodella. Lisäresursseja on kohdennettu muun muassa ihmiskaupan ja verkossa tapahtuvien rikosten torjuntaan ja tutkintaan sekä toimintavalmiusaikojen parantamiseen harvaan asutuilla alueilla (jälj. *harva-alue*).

Poliisi ja sisäministeriö ovat jo pitkään tuoneet esiin tarpeen varautua tulevaan, ja budjettivalmisteluissa on toistuvasti esitetty lisätarpeita. Samaan aikaan tulosraporteissa on todettu, että suomalainen poliisi tekee eurooppalaisittain erinomaista tulosta, väkilukuun suhteutettuna pienimmällä resurssilla.

Viestit on saatettu kokea ristiriitaisiksi, vaikka siitä ei ole kysymys. Poliisi selviää juuri ja juuri, mutta venymisestä ei voi tulla pysyvä tila. Tulevaisuuden tuloskyky edellyttää lisäpanostuksia.

Poliisi pitää erittäin tärkeänä koko Suomen turvallisuuden kannalta selonteon lopussa selväsanaisesti todettua seikkaa, eli että poliisin riittävä läsnäolo ja hälytysvaste kaikkialla Suomessa on turvattava niin normaalioloissa kuin häiriötilanteissa, sekä turvattava ennalta ehkäisevän painopisteen vahvistaminen sekä kyky torjua myös lievempiä rikoksia. Mainitut asiat ovat juuri niitä, joista poliisi on joutunut nykyisessä taloustilanteessa tinkimään. Ei ole realistista odottaa, että esimerkiksi lievempiin rikoksiin voitaisiin nykyrahoituksella osoittaa juuri enempää voimavaroja – ydintehtävät on hoidettava priorisoidusti.

Selonteossa tämä haaste on huomioitu toteamalla, että tavoitteeseen pääseminen ”tarkoittaisi arviolta 8.200 poliisia vuonna 2030, mikä olisi saavutettavissa ilman merkittäviä lisäinvestointeja poliisikoulutusjärjestelmään.”

Selonteossa määritetään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämissuunta alkaneelle vuosikymmenelle eduskunnan edellyttämällä tavalla. On välttämätöntä, että pistemäisen vuosittaisilla lisätalousarvioilla viipaleittain rakennettavan budjetoinnin sijaan luodaan sitovat takeet poliisin resurssien ja suorituskyvyn ylläpitoon toiminnan ja talouden suunnittelemisen mahdollistamiseksi. Poliisin rahoituspohja tulee asettaa tasolle, jolla kyetään toteuttamaan pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelulla asteittainen resurssin nosto. Selonteossa mainittu tavoite on se kestävä minimitaso, johon tulisi tulevaisuudessa päästä.

Vertailu muihin Pohjoismaihin ja JTS:n asettamat haasteet

Poliisihallitus on selvittänyt tiedot poliisien määrästä muissa Pohjoismaissa (tilanteessa 06/2021). Määrät on viety alla olevaan taulukkoon ja suhteutettu väkilukuun (per 100.000 asukasta).[1] Taulukosta näkyy, että Suomessa poliisimiehiä tulisi lisätä yli 3.000, jotta päästäisiin edes lähelle samaa tasoa, kuin muissa Pohjoismaissa.

Maa	Poliisimiehiä 2019	Poliisimiehiä 2020	Poliisimiehiä 2021	Asukkaita 2020	Poliiseja per 100.000 asukasta 2019	Poliiseja per 100.000 asukasta 2020	Poliiseja per 100.000 asukasta 2021	Lisäystarve Suomessa, jos vastaava taso kuin muissa Pohjoismaissa 2021
Tanska	11 129	11 232	11 326	5 822 763	191	193	195	+3318
Ruotsi	20 423	20 942	21 148	10 327 589	198	203	205	+3886
Suomi	7 279	7 376	7 450	5 536 146	131	133	135	
Norja	10 131	10 437	10 774	5 367 580	189	194	201	+3662
Islanti	670	670	670	356 991	188	188	188	+2940

Suomen poliisimiesten määrää ollaan kuitenkin htv-noston sijaan edelleen vähentämässä. Nykyisellä kehystasolla oltaisiin kehyskauden lopussa jo alle vuoden 2020 tason ja poliisien määrä olisi vuosina 2022–2025 enää noin 7.050.

Poliisin taloustilanteen pitkän aikavälin näkymä on jo useita vuosia ollut haasteellinen. Vielä toistaiseksi yksittäisestä budjettivuodesta on selvitty ja tavoitteet pääsääntöisesti saavutettu, mutta tämä on vaatinut määrärahojen esittämistä ja myöntämistä lisätalousarvioiden kautta, edelliseltä vuodelta siirtyneen määrärahan käyttöä pakollisiin kuluvan vuoden menoihin, sekä menojen leikkaamista budjettivuodelle jo toteutettavaksi suunniteltuihin

[1] Islannin tuoreita tietoja ei saatu ja taulukossa on Islannin osalta viimeisintä määrätietoa vuodelta 2018.

hankintoihin ja toimiin. Tilanne on vaikeuttanut – ja osin jopa tehnyt mahdottomaksi – pitkän tähtäimen suunnittelun niin toiminnallisten ja operatiivisten vastuiden kuin henkilöstösuunnittelunkin näkökulmasta.

Hallitusohjelmaan kirjattujen, poliisia sitovien pidemmän aikavälin tavoitteiden saavuttaminen on muuttumassa entistäkin haastavammaksi 12.5.2021 julkistetun JTS:n ja siihen liittyvän kehyspäätöksen 2022–2025 vuoksi. Vuodelle 2022 kehyspäätöksessä poliisille osoitetut resurssit poikkeavat merkittävästi poliisin tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavista määrärahoista.

Kehyspäätöksessä osoitetut resurssit ovat myös jo aiemmin asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta kestämättömiä. Sama tilanne koskee myös kehyskauden jatkovuosia.

JTS:n kehystaso tulisi toteutuessaan vaikuttamaan merkittävän negatiivisesti muun muassa poliisin kykyyn tarjota palveluitaan koko Suomessa, kehittää kyvykkyyttään digitalisaatioon ja muuttuviin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi tai mahdollisuuksiin tarjota henkilöstölleen terveelliset ja turvalliset työtilat. Jo nyt laajasti priorisoitua poliisin toimintaa, jouduttaisiin priorisoimaan edelleen. Erityisen huolissaan ollaan siitä, miten henkilöstö jaksaa kasvavien paineiden ja vähennysten yhtälössä.

Sopeuttamissuunnitelma

Poliisihallituksessa on aloitettu yllä kuvatun tilanteen selkeyttämiseksi ja mahdollisiin tuleviin lisäsäästövelvoitteisiin vastaamiseksi toiminnan ja talouden sopeuttamistarkastelu. Vaihtoehtoja kartoitetaan laajasti, jotta poliisi olisi valmis johtopäätöksiin ja tarvittaviin toimenpiteisiin. Poliisi pyrkii siihen, ettei irtisanomisiin mennä, mutta tarvittava säästö on niin suuri, että myös htv-säästöjä (määräaikaisuudet, eläköityvät) on löydyttävä.

On huomattavaa, että poliisi on olemassa ihmisiä ja yhteistä turvallisuuttamme varten. Poliisi kantaa aidosti huolta siitä, että nykyisellä hallituskaudella aikaansaatu poliisin määrän positiivinen kehitys nyt katkeaa ja samalla poliisin maailmanennätysluokkaa oleva luottamus vaarantuisi siksi, ettei se enää suoriutuisi tehtävistään.

Välineet, toimitilat, tietojärjestelmät ja kehittäminen

Lopuksi vielä korostetaan, että yksistään henkilöstön määrän lisäys ei riitä, vaan poliisilla on oltava käytössään myös riittävä ja ajantasainen kalusto, toimitilat, välineet ja varusteet, sekä toimintaa tukevat ja tehostavat tietojärjestelmät ja teknologiset ratkaisut niin operatiivisen toiminnan kuin tutkinnan tarpeisiin.

Esimerkiksi olemassa olevin tietojärjestelmien korjausvelka on mittava, puhumattakaan tarpeista innovoida kokonaan uusia aikaa vastaavia rakenteita. Kehittämistyö on kuitenkin haastavaa, kun todellisiin kehittämiseen kohdennettavissa oleva rahoitus on hyvin vaatimatonta suhteessa kehitystarpeisiin ja kehittämisestä saatavilla oleviin hyötyihin tai vertautuen vaikkapa puolustusvoimiin.

Kehittäminen tapahtuu käytännössä hankkeissa. Poliisin hankemuotoiseen kehittämiseen on kohdennettavissa vuosittain n. 20 miljoonaa euroa, jonka lisäksi hankkeita rahoitetaan arviolta n. 5 miljoonan eurolla (v. 2021) ulkopuolista rahoitusta. Määrärahojen suuruudesta johtuen kehittäminen on pakko kohdistaa pääsääntöisesti kokonaan kansainvälisten velvoitteiden mukaisten muutosten toteuttamiseen tietojärjestelmissä. Aina rahoitusta ei kuitenkaan ole saatu edes näihin pakottavasta sääntelystä johtuviin tarpeisiin.

Kokonaisuus on johtanut tilanteeseen, jossa kehittämistoimenpiteet aikataulullisesti venyvät tai järjestelmiä joudutaan ottamaan käyttöön vaiheessa, jossa ei ole voitu saavuttaa poliisin toimintaa tukevaa ja työmäärää vähentävää käytettävyyttä. Lopulta myös kustannustehokkuus kärsii. Viitattakoon tältä osin tarkemmin Poliisihallituksen asian O 48/2019 vp käsittelyn yhteydessä jättämään kirjalliseen lausuntoon.

Mm. toimitilojen, välineistön ja ICT-kulujen tarpeiden osalta on lausuttu yksityiskohtaisesti hallintovaliokunnalle sisäisen turvallisuuden selonteon lausunnon yhteydessä (POL-2021-61680).

3.5 Mitkä ovat lähitulevaisuuden keskeiset uhkakuvat, erityisesti toimivan viranomaisyhteistyön näkökulmasta, onko hybridiuhkiin varautumisessa riittävä ymmärrys ja tilannetietoisuus?

Keskeiset uhkakuvat

Poliisi näkee, että seuraavan viiden vuoden aikana:

1. Rikokset koskettavat yhä voimakkaammin tiettyjä haavoittuvia ryhmiä. Syrjäytymiskehitys jatkuu kansallisena haasteena, johon koronatilanne saattaa vaikuttaa jo lyhyellä aikavälillä. Ongelmat kasautuvat ja muun muassa yksittäiset toimijat ja moniongelmaiset nuoret ovat kasvavassa määrin sekä rikostentekijöinä että uhreina.
    a. Nuorten tilanne huolettaa laajasti juuri nyt, ja koronan seurannaisvaikutuksia siihen tulee seurata.

2. Arvojen polarisaatio ja segregaatiokehitys lisää jatkossa yleistä eriarvoistumista ja ruokkii muun muassa jengiytymistä, ääriliikkeiden houkuttelevuutta, terrorismin uhkaa ja poliittisen väkivallan kasvupotentiaalia.

3. Ulkoparlamentaarinen väkivalta ja ulkoparlamentaalisten ääriryhmien keskinäinen vastakkainasettelu saattaa lisääntyä. Oma kysymyksensä on ilmastoaktivismin ja yleisesti yhteiskunnassa edistettäväksi katsottavien tavoitteiden eteen ponnistelevien ryhmien sisällä kehittyvä radikalisaatio sekä haasteet tähän vastaamiseksi.

4. Järjestäytynyt rikollisuus kasvaa, kansainvälistyy ja kovenee, sekä muuttaa olosuhteiden mukaan muotoaan. Järjestäytynyt ulkomaalaistaustainen ja ulkomailta johdettu rikollisuus näyttäytyy Suomessa entistä vahvempana.
    a. Erityisesti pääkaupunkiseudulle on aivan viime vuosina tullut useita uusia ulkomaalaisia järjestäytyneitä rikollisorganisaa-

tiota erityisesti Balkanin ja Itä-Euroopan alueelta. Ulkomaalaisille ryhmille ominaista on aseistautuminen ja väkivallan käyttö sekä viranomaisvastaisuus. Suomessa on havaittavissa myös samankaltaista katujengityyppistä rikollista toimintaa kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Europolin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arviossa (Main Reports | Europol, europa.eu) esitetyt keskeiset rikollisuuden ilmiöt näyttäytyvät selvästi myös Suomessa.

b. Vaikuttavuuden aikaansaamisessa vakavimman ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa korostuu kokonaisvaltaisuus. Tämä tarkoittaa erityisesti suunnitelmallista ja tietojohtoista toimintaa, jota toteutetaan laajamittaisena yhteistyönä poliisin, muiden viranomaistahojen sekä muiden toimijoiden kesken. Tietojohtoisuus perustuu erityisesti rikostiedusteluja analyysitoimintaan, joka on viime vuodet ollut jatkuvan kehittämisen kohteena. Rikostiedustelukyvykkyytensä tueksi poliisi tarvitsisi nykyistä selkeämpää lainsäädäntöä, joka muun muassa mahdollistaisi vakavimpiin rikoksiin ja turvallisuusuhkiin puuttumisen jo aikaisessa vaiheessa. Rikostiedustelun lainsäädäntömuutostarpeesta on lausuttu edellä.

5. Ilmoitettujen seksuaalirikosten määrä, lähisuhdeväkivalta ja huumausaineiden käyttö sekä niihin liittyvä rikollisuus lisääntyvät, silti vain osa tulee poliisin tietoon.
    a. Huumeet liitännäisrikoksineen näkyvät koko valtakunnassa. Asenteet huumeita kohtaan ovat liberalisoituneet huomattavasti ja luovat käytölle kasvualustaa. Yhä nuoremmat käyttävät aineita. Poliisi on panostanut operatiivisen ICT-kyvykkyytensä kehittämiseen, minkä johdosta sen kyky erityisesti huumausainerikosten paljastamiseen on lisääntynyt merkittävästi. Luotua kyvykkyyttä ei kuitenkaan ole voimassa olevan niin sanotun esitutkintapakon vuoksi mahdollista käyttää täysimääräisesti, koska esitutkinnassa jo olevien rikosten ja rikoskokonaisuuksien vuoksi tutkintaan voidaan ottaa vain rajallinen määrä uusia rikoksia. Vakavien huumausainerikosten paljastumisen ohella poliisin tietoon tulee menetelmäkehityksen johdosta myös huomattava määrä muita rikoksia, jotka poliisilla on velvollisuus tutkia. Esitutkintapako lainsäädäntömuutostarpeesta on lausuttu edellä.

6. Datasta on tullut ja tulossa öljyn tilalle uusi maailmantalouden suhdanteita muuttava strateginen raaka-aine. Samalla verkossa tapahtuva ja verkkoa hyödyntävä – niin koti kuin ulkomainen – rikollisuus sekä kyberrikollisuus lisääntyvät ja kehittyvät nopeasti. Venäjä ja Kiina kohdistavat kybervakoilua Suomeen hankkiakseen salassa pidettävää tietoa.
    a. Koronaviruspandemian aikana kybervakoilun intensiteetti on kasvanut. Yksittäiseen rikosasiaan liittyvien asianomistajien määrä voi Vastaamon tapauksen tavoin nousta tuhansiin, jopa kymmeniin tuhansiin. Vastaamon myötä myös Suomeen rantautunut toimintamalli, jossa on siirrytty pelkkien

kiristysaittaohjelmien hyödyntämisestä tietojen varastamiseen sekä niillä kiristämiseen (suoraan organisaatiolta, että tietovuodon uhreilta). Sensitiivisiä tietoja voidaan hyödyntää eri tarkoituksissa vielä vuosien päästä ja käyttää myös hybridivaikuttamisen keinovalikoiman osana.
   b. Teknologinen tulevaisuus edellyttää poliisilta paitsi oman osaamisen lisäämistä myös teknologisen kehityksen huomioivaa lainsäädäntöä sekä oman robotiikan, automatisaation ja kyber- sekä erilaisten yhdistelmäuhkien vastatoimien kehittämistä.

7. Yleisen keskustelun joukkomanipulointimahdollisuus lisääntyy ja vääristellyllä tiedolla voidaan mobilisoida massoja ja lisätä yleistä levottomuutta. Vihapuheen kasvu voi eskaloitua vihaisiksi teoiksi myös reaalimaailmassa.

8. Samalla poliisien kohtaaman vastustamisen ja siihen liittyvä väkivallan sekä maalittamisen arvioidaan lisääntyvän edelleen.
   a. Poliisin sisäisessä kyselyssä lähes 90 % piti maalittamista ongelmana. Lainsäädäntö ei vastaa ilmiön hallintaan. Lainsäädäntöesitys asian rikosoikeudelliseksi hallitsemiseksi on tehty oikeusministeriöön 06/2019. Asia ei ole kuitenkaan edistynyt kuin pieniltä osin (laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos, HE 226/2020 vp).

9. Isossa kuvassa poliisin tehtäväkentän perinteiset uhat pysyvät, mutta muuttuvat yhä monipuolisemmiksi – samaan aikaan kokonaan uudet uhat haastavat poliisia.

10. Myös potentiaali yllättävälle, laajasti poliisin voimavaroja edellyttäville tapahtumille, jopa samanaikaisille sellaisille, kasvaa selvästi.
   a. Poliisi on monessa turvallisuusuhassa keskeisin yhteiskunnan toimija. Erityisesti kun kyse ei ole enää uhista, vaan asioita aidosti tapahtuu.
   b. Poliisin tulee kyetä osoittamaan enenevässä määrin voimavaroja ennalta estävään työhön ja tiedusteluun, toisin sanoen yhä tärkeämmäksi on tullut ennakoida ja ymmärtää ilmiöitä tai jopa estää niiden syntyminen tai ainakin eskaloituminen.

11. Kaupungistumisen etenemisen myötä kasvukeskukset kasvavat nopeasti, väestörakenne muuttuu ja maaseutu tyhjenee.
   a. Tämä vaikuttaa poliisin palvelurakenteen kohdennuksiin ja prioriteetteihin. Tietojohtoinen poliisitoiminta, virtuaalisten poliisipalvelujen kehittäminen ja digitalisaation sekä analytiikan hyödyntäminen on yhä välttämättömämpää.
   b. Samanaikaisesti poliisin kiireellisten hälytystehtävien hoitaminen edellyttää poliisin paikalle menoa.

Toimintoja joudutaan priorisoimaan kaiken aikaa. Priorisoinnin ja kehittämisen taustalla on keskeistä, että arjen turvallisuus ja ennalta estävyys koko valtakunnan alueella edellyttää poliisin näkyvyyttä myös kasvukeskusten

ulkopuolella. Koneet eivät läheskään aina poliisityössä korvaa fyysistä läsnäoloa. Poliisi tarvitsee tekeviä käsiä ja ajattelevia päitä koko Suomeen.

Tavoitteena tulee olla, että poliisin resurssit, välineet ja lainsäädäntö olisivat mahdollisimman hyvin tasapainossa toimintaympäristön, sekä poliisille asetettujen tavoitteiden ja odotusten yhtälössä. Nykyisellä kehyspäätöksellä tämä näyttää erittäin hankalalta vuodesta 2022 eteenpäin.

Hybridiuhkien ymmärrys ja tilannetietoisuus

Selonteossa oli realistisesti nostettu esille polarisaatiokehitys ja demokratiaa haastavat hybridi- ja informaatiovaikuttaminen sekä maalittaminen. Nämä ovat aikamme uusia ilmiöitä ja vitsauksia, joiden seurannan Poliisihallitus aloitti keskitetysti vuonna 2016 perustetun epäsymmetristen uhkien varautumis- ja tilannekuvafoorumin kautta. Poliisihallituksella on varsin hyvä näkymä poliisin omaan kenttätoimintaan ja ymmärrys, sekä varautumismekanismit hybridiuhkien osalta.

Poliisihallitus on lisäksi itse rahoittanut oman virkamiehensä osallistumisen valtioneuvoston tilannekeskuksen hybridianalyysityöhön ja tukenut tilannekuvatiedollaan mm. valtioneuvoston ja SM:n hybriditilannekuvaa.

Hybridiuhat ovat olleet säännöllisesti keskusteluiden ja harjoitustoiminnan kohteena myös esimerkiksi poliisin, Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien välillä.

3.6 Harjoitellaanko yhteistoimintaa riittävästi?

Harjoitustoiminta, mukaan lukien kv-harjoitustoiminta, on poliisin näkökulmasta riittävällä tasolla normaalioloissa. Korona-aika on vähentänyt viranomaisten välistä yhteisharjoittelua, mutta tilanteen uskotaan normalisoituvan jo syksyn 2021 aikana.

Realismia on kuitenkin todeta, ettei poliisi voi toimintansa luonteen – eikä erityisesti resurssitilanteensa – takia sitouttaa harjoitteluun henkilöstöään aina niin laajasti kuin olisi toivottavaa tai yhteistoiminnan kannalta tarpeen. Operatiivinen toiminta menee kaiken muun edelle. Tämä voi monesti johtaa siihen, että osallistujamääriä joudutaan kaventamaan suunnitellusta tai useammalle päivälle jaksottuviin harjoituksiin ei voida osallistua kuin osan aikaa.

3.7 Kansainvälisen yhteistyön merkitys, erityisesti EU:n 222. artikla ja 24.7. – avun anto ja vastaanotto

EU- ja kansainvälisen yhteistyön suurimpina hyötyinä ovat tuloksellinen rikosten selvittäminen ja ennaltaehkäiseminen, kansainvälisten haasteiden tunnistaminen sekä vaikuttaminen EU:n ja muiden KV-elinten kantoihin.

EU:n sisällä luotujen toimivien rikos- ja terrorismintorjunnan yhteistyömekanismien hyötynä ovat eri maiden lainvalvontaviranomaisten nopea, yhdenmukainen ja luotettava operatiivinen tiedonvaihto, joka mahdollistaa tarkoituksenmukaiset toimenpiteet ja reagoinnin ilman tarpeettomia viiveitä. Jä-

senvaltioiden välinen tehokas yhteistyö edellyttää lainsäädännön ja rikostorjuntayhteistyötä mahdollistavien sopimusten harmonisointia ja kattavuutta niin EU-tasolla kuin kolmansien maiden ja EU:n välillä. Tavoitteena tulisi nähdä kansallisten kykyjen kasvattaminen yhteistyömuotojen kehittämisen tuloksena.

Yhteisvastuulausekkeen taustalla on tarve vastata erityisesti terrorismin ja suuronnettomuuksien uhkiin tehostamalla jo olemassa olevia toimintoja ja yhteistyömalleja, sekä korostaa jäsenvaltioiden välistä solidaarisuusperiaatetta. Tavoitteena on unionin ja ennen kaikkea jäsenvaltioiden käytössä olevien välineiden tehostaminen siten, että niillä on toisiaan täydentäviä yhteisvaikutuksia – käsittäen sotilaalliset voimavarat, tiedustelun, poliisi- ja oikeudellinen yhteistyön, sekä mm. pelastuspalvelun.

Poliisi ei ole toistaiseksi osallistunut tai saanut pyyntöä osallistua toimintaan, joka perustuisi yhteisvastuulausekkeeseen. Poliisi on kuitenkin täysimääräisesti varautunut virka-avun pyytämiseen puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta terrorismirikostilanteissa sekä kansainvälisen avun pyytämisen ja antamisen tapauksissa. Poliisi pitää EU:n ja kansainvälisten turvallisuusviranomaisten välisiä yhteistyömenetelmiä erittäin tärkeinä.

EU:n keskinäisen avunannon lauseke (SEU) 42 (7) sisältyy EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan piiriin ja on luonteeltaan jäsenvaltioiden välinen sitoumus, jolla ei luoda uutta toimivaltaa EU:lle. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan avulla luodaan yhteistä tilannekuvaa ja varautumista, sekä paikataan yhteisesti tunnistettuja suorituskykypuutteita. Lisäksi sen avulla luodaan yhteisiä (esimerkiksi jaettuja, yhteiskäytössä olevia, yhteisesti hankittuja tai yhteisiin vaatimuksiin perustuvia) suorituskykyjä sekä parannetaan yhteistoimintakykyä sotilaallisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen. Poliisi ei ole osallistunut kyseisen artiklan mukaiseen toimintaan, mutta korostaa yhteisen tilannekuvan ja varautumisen kokonaisvaltaista merkitystä.