Poliisiylitarkastaja Janne Paavola

12.10.2021 POL-2021-128380

Eduskunnan hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle puolustusselonteosta

1 Asia

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi liittyen valtioneuvoston puolustusselontekoon VNS 8/2021. Hallintovaliokunta on määritellyt erikseen teemoiksi:

- turvallisuusselontekojen välinen yhteys (toimintaympäristö ja tilannekuva)
- eri viranomaisten roolit laaja-alaisessa vaikuttamisessa
- viranomaisten välinen yhteistyö ja virka-apu
- mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet
- muut lausunnonantajan kannalta olennaiset seikat.

Poliisihallituksen lausunto mukailee valiokunnan teemoitusta.

2 Yleistä puolustusselonteosta ja sen yhteydestä muihin turvallisuusselontekoihin

Puolustusselonteko on kattava, laadukkaasti valmisteltu ja konkreettinen kuvaus turvallisuusympäristöstä ja sen aiheuttamista tarpeista puolustusvoimien kannalta. Puolustusselonteko on hyvin jäsennelty ja käytännössä pääasiassa substanssiviranomaisen (puolustusvoimat) toimintaan keskittyvä. Siinä määritellään puolustusvoimien toiminnan kannalta keskeiset tarpeet ja tavoitteet huomioiden mm. tulevat merkittävät kalustohankinnat sekä henkilöstön lisäämistarpeet.

Selonteossa on kuvattu toimintaympäristön muutoksia kattavasti ja laaja-alaisesti erityisesti puolustuspoliittisesta näkökulmasta. Asiakirjan kokonaisrakenne ja tavoitteiden asettelu eroaakin yksiselitteisyydessään selvästi mm. sisäisen turvallisuuden selonteosta. Toisaalta puolustusselonteko sisältää paljolti samoja teemoja ja turvallisuusympäristön kuvausta kuin mm. ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

Poliisihallituksen näkökulmasta toimiva yhteistyö puolustusvoimien kanssa on välttämätöntä ja kriittistä. Menestykselliseen yhteistyöhön on pitkät perinteet. Yhteistyö korostuu, kun turvallisuusympäristö on viimevuosina merkittävästi muuttunut. Puolustusselonteossa korostetaan hyvin, että normaaliolojen ja erityyppisten konfliktien rajapinta on hämärtynyt, niiden ennakkovaroitusaika on lyhentynyt ja ennakoimattomuus lisääntynyt. Nämä tekijät asettavat vaatimuksia päätöksenteon ja toimeenpanon sekä erityisesti tilannekuvan, valmiuden ja ennakkovaroituskyvyn kehittämiselle.

Poliisin kannalta keskeistä on juuri yhteinen tilannekuva, kun ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden raja on hämärtynyt, ellei jopa hävinnyt. Ulkoisen turvallisuuden uhat ilmenevätkin nykyisin liukuvasti ja tarkoituksellisen epäselvällä tavalla jo sisäisen turvallisuuden puolella, kehittyen vasta siitä mahdollisen laajemman uhan suuntaan. Tarkemmin todetusti on haastavaa määritellä, minne yksittäiseen lokeroon vaikkapa uudenmuotoinen eurooppalainen terrorismi, hybridiuhat tai kybervaikuttaminen sijoittuu.

Olivatpa uhat luokiteltavissa mihin tahansa kategoriaan, on niiden torjumisen perusedellytys yhteinen tilannekuva, tilanteen ennakointi sekä nopea liukuva viranomaisvaste hyödyntäen kaikkea sitä suorituskykyä, jota eri toimijoilla on käytössä. Havaintojen ohella tieto tulee olla kattavasti analysoitu ja oikeiden toimijoiden käytössä päätöksenteon sekä toiminnan suunnittelun tukena. Keskeistä on kokonaisturvallisuusajattelu, yhteensovittaminen ja Suomen kokonaisetu.

Samalla on huomattavaa, että poliisi on sisäisen turvallisuuden johtava viranomainen ja paljon vartijana koko yhteiskunnan turvallisuuden varmistamisessa – myös siinä, etteivät kriisit koskaan eskaloidu puolustusvoimien päätoimialan mukaiseen pisteeseen.

3 Eri viranomaisten roolit laaja-alaisessa vaikuttamisessa keskittyen kyberulottuvuuteen

Puolustusselonteossa on tuotu useissa kohdissa esille viranomaisten toimintaympäristön muutos kyberulottuvuudessa. Valtiollisten toimijoiden aiheuttamat kyberympäristön uhat sotilaalliselle maanpuolustukselle sekä sisäiselle-, kansalliselle- että kyberturvallisuudelle tulevat esiin useiden viranomaisten toiminnassa. Uhkia aiheuttavat myös yksittäiset toimijat sekä rikollisryhmät. Uhkien tehokkaan torjunnan kannalta on tärkeää ymmärtää sotilas- ja siviiliviranomaisten roolit ja näiden lakisääteiset tehtävät ja toimivaltuuksien ulottuvuus. Sotilasviranomaisten toiminnan lähtökohtana on torjua sotilaallisia uhkia ja siviiliviranomaisilla ei sotilaallisia uhkia. Kyberympäristössä olevien uhkien osalta ei voida selvästi todeta yhteiskunnan eri toimintoihin kohdistuvien uhkien olevan luonteeltaan sotilaallisia tai ei sotilaallisia. Tästä syystä kaikkea tietoa ei voida koota yksinomaan yhdelle viranomaiselle. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa viranomaisten toiminnan kehittämisen paremman yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi uhkien torjumiseksi.

Selonteon mukaan kybertoimintaympäristön uhkia ja niihin liittyviä kansallisia kehittämistoimia arvioidaan kyberturvallisuusstrategian kehittämisohjelmassa sekä käynnistettävässä selvitystyössä, jossa arvioidaan viranomaisten toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikollisuuden torjunnassa, ja kyberpuolustuksessa sekä nopeasti kehittyvissä yhteiskunnan kyberturvallisuutta uhkaavissa tilanteissa. Selvitystyön perusteella käynnistetään kyberpuolustuksen kehittämistoimenpiteet, mukaan lukien tarvittava säädösvalmistelu. Toimenpiteiden tavoitteena on varmistaa turvallisuusympäristön edellyttämät kyberpuolustuksen toimivaltuudet, osaaminen ja riittävät tiedonsaantioikeudet.

Poliisin on hyvä olla tässä työssä keskeisesti mukana. On huomattavaa, ettei kyse ole vain puolustuksellista intresseistä, vaan laajasti kyberympäristön hallinnasta, jossa poliisilla on osaltaan merkittävä rooli lakisääteisten tehtäviensä kautta.

4 Viranomaisten välinen yhteistyö ja virka-apu

Yhteistyöstä

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.

Puolustusselonteon substanssiviranomaisen suhteen todetaan, että poliisilla on tiivis ja hyvä yhteistyö Puolustusvoimien kanssa aina kentältä johtoon asti. Käytännön toiminnassa 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.

Puolustusselonteon mukaan selontekokaudella laaditaan selvitys siitä, miten kokonaismaanpuolustusta on kehitettävä suhteessa toimintaympäristön muutokseen. Keskeistä on, että myös sisäisen turvallisuuden puolella laaditaan selvitys siitä, miten lainsäädäntö kokonaisuutena vastaa toimintaympäristön muutokseen.

Virka-avusta

Poliisin ja puolustusvoimien 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, jonka valmisteluun Poliisihallitus on osallistunut hankkeen alusta lukien. 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.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että esitetty uusi sääntely toteuttaisi hyvin lakiuudistuksen tavoitteen kehittää ja ajantasaistaa turvallisuusviranomaisten välistä virka-apua koskeva lainsäädäntö vastaamaan poliisin toiminnallisia tarpeita. Lisäksi uudistukset parantaisivat oleellisesti poliisin kykyä ennakolta varautua ja toisaalta välittömästi puuttua vakaviin uhkiin ja rikoksiin.

Koronakevääseen 2020 sijoittunut Uudenmaan sulku on esimerkki laajasta poliisijohtoisesta tilanteesta, jossa poliisin omat voimavarat olivat riittämättömät tilanteen hoitamiseen. Tuollaisen pitkäkestoisen ja merkittäviä henkilöstöresursseja vaativan tilanteen hoitaminen ei ole nykytilanteessa (poliisilla ei omaa reserviä) mahdollista ilman Puolustusvoimilta saatavaa virka-apua.

Lisäksi erikseen huomautetaan, että toimintaympäristön muutos ja puolustusvoimien uudet toimivaltuudet ovat vaikuttaneet siihen, että poliisilla voi kalustoon ja henkilöstöön liittyvän virka-avun saamisen ohella olla tarvetta saada käyttöönsä puolustusvoimilta sellaista kyvykkyyttä ja asiantuntemusta, jolla voidaan tukea myös poliisin rikostorjuntaa. Nämä poliisin tarpeet tulee huomioida samoin kuin puolustusvoimien rikostorjunnan tarpeet on huomioitu elokuussa 2021 voimaantulleissa muutoksissa (689/2021) lakiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014),

joka velvoittaa muut esitutkintaviranomaiset antamaan puolustusvoimille virka-apua rikostorjunnan tehtävissä.

5 Mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet

Yleistä

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.

Kokonaisturvallisuuden parantamisessa merkittävä edistysaskel olisi parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevan puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) uudistamisen menestyminen, josta on lausuttu edellä.

Siiloutumisesta

Poliisi on nostanut mm. tiedustelulakien eduskuntakäsittelyjen yhteydessä esiin huolia ns. palomuuripykälän soveltamisen, tiedonvaihdon ja koordinaation turvaamisen näkökulmista. Kun poliisin toimintaympäristössä ilmenee yhä enemmän uusia monimuotoisempia uhkia, on keskeistä tiedostaa, ettei poliisin vakavien rikosten ennakoimis- ja tiedustelukyky voi rakentua toisten varaan. Jotta voidaan suojata jotakin ennalta, on tiedettävä, mitkä tekijät uhkaavat suojattavia oikeushyviä.

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 julkisuuslakia koskevan lainsäädäntöhankkeen.

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 terroriteko 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 eri toimijoiden linjausten oikeusperusta 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.

Toimivaltaisten viranomaisten harkintamahdollisuuksia ja toimintavapautta ei tule perusteetta rajoittaa. 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 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.