Poliisijohtaja Janne Paavola

02.11.2021 POL-2021-138504

Puolustusvaliokunta
PuV@eduskunta.fi

PuV pyyntö 26.10.2021, VNS 8/2021 vp Valtioneuvoston puolustusselonteko

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto eduskunnan puolustusvaliokunnalle puolustusselonteosta

1 Asia

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi liittyen valtioneuvoston puolustusselontekoon VNS 8/2021 vp. Valiokunta on määritellyt erikseen kuulemisen teemoiksi

- kokonaisturvallisuuden konseptin ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn
- turvallisuusviranomaisyhteistyön rajapinnat ja kehitystarpeet
- valmiuslain ja muun lainsäädännön tarkastelun, sekä virka-avun.

Poliisihallituksen lausunto mukailee valiokunnan teemoitusta. Eriksen todetaan Poliisihallituksen lausuneen puolustusselonteosta aiemmin hallintovaliokunnalla 19.10.2021 (POL-2021-128380).

2 Yleistä puolustusselonteosta

Puolustusselonteko on kattava, laadukkaasti valmisteltu ja konkreettinen kuvaus turvallisuusympäristöstä ja sen aiheuttamista tarpeista puolustusvoimien kannalta. Puolustusselonteko on hyvin jäsennelty ja käytännössä pääasiassa substanssiviranomaisen eli puolustusvoimien 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 eroavatkin tältä osin selvästi mm. sisäisen turvallisuuden selonteosta. Toisaalta puolustusselonteko sisältää paljolti samoja teemoja ja turvallisuusympäristön kuvausta kuin mm. ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

Puolustusselonteossa alleviivataan 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 viranomaisten 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 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. Sujuvan ja oikea-aikaisen tiedonkulun sekä selkeän johtamisjärjestelmän merkitystä ei voi liiaksi korostaa. Johtamisessa ja vastuissa läheisyyttä ja tehokkaita rajapintoja saa ja pitää olla, muttei selvää päällekkäisyyttä ilman erityistä perustetta.

Keskeistä kokonaisturvallisuusajattelussa on Suomen kokonaisedun huomioiminen muuttuvassa toimintaympäristössä, jota vallitsevat kansainväliset jännitteet jatkuvasti muokkaavat. Samalla on kuitenkin 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 Kokonaisturvallisuuden konsepti ja yhteiskunnan kriisinsietokyky

Kokonaisturvallisuudesta

Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin vahvuus on, että se kattaa kaikki yhteiskunnan tasot ja tahot. Myös yksittäisillä kansalaisilla on tärkeä rooli omatoimisessa varautumisessa ja yhteiskunnan kriisinkestokyvyn vahvistamisessa.

Poliisin toiminta perustuu tietojohtoisuuteen ja yhteistyöhön. Suomen kokoisessa maassa – ja olemassa olevilla resursseilla – on poliisin välttämätöntä tukeutua kansalaisten ja muiden viranomaisten tietoihin ja tarvittavaan apuun. Samalla myös poliisi tarjoaa tietojaan ja apuaan kokonaisturvallisuuden edistämiseksi kaikille yhteistyökumppaneilleen.

Laaja-alainen yhteistyö valtio- ja paikallistasolla sekä viranomaisten että yksityisen sektorin välillä on keskeinen osa kokonaisuutta. Ylipäätään turvallisuuteen liittyvien kysymysten tarkastelu laajana kokonaisuutena on välttämätöntä, jotta keskinäisriippuvuudet ja Suomen turvallisuuteen eri sektoreilta vaikuttavat tekijät ja ilmiöt voidaan havaita. Samalla erilaiset uhat ja riskit kietoutuvat jo todetusti yhä tiiviimmin toisiinsa.

On tärkeää varmistaa, että paitsi viranomaisten toimi-, myös tiedonvaihtovaltuudet vastaavat yleisesti aikaa ja palvelevat kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista. Suomen kokonaisetu ja turvallisuustilanteen muuttumattomuus tulee olla kaikkien turvallisuuskentän toimijoiden yhteinen tavoite. Tiedon itsellä pitämisen sijaan uhkien estämiseen tarvitaan aivan uudenlaista avoimuutta ja laajemmin eri toimijoiden yhteistä analyysikykyä. Tiedosta ei ole nykyisin pulaa. Kyse on kyvykkyydestä havaita poikkeavuudet ja muodostaa niistä nopeasti oikea analyysi päätöksentekijää varten. Tämä

kaikki perustaa pohjan myös myöhemmälle tietojohtoiselle operatiiviselle toiminnalle, josta sisäisen turvallisuuden osalta vastaa ensisijaisesti poliisi.

Yhteiskunnan kestokyvystä (resilienssi)

Yhteiskunta kohtasi v. 2020 alussa kriisin pandemian myötä. Kriisi koetteli ja koettelee edelleen yhteiskunnan kestokykyä. Suomi on kuitenkin mukautunut uuden edessä hyvin ja kyennyt joustamaan ja selviytymään. Keskeistä on ollut Suomen erityispiirteenä oleva kansalaisten vahva luottamus viranomaisiin ja yhteisiin sääntöihin. Luottamuksen säilyttämisen ja vahvistamisen eteen on jatkossakin ponnisteltava laajasti.

Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kehittämisen osalta voidaan lukuisten turvallisuustilanteiden hallinnasta saatujen kokemusten perusteella todeta, että yhä enemmän olisi kiinnitettävä huomiota johto- ja toimintavastuiden selkeyteen, toimijoiden konkreettisen varautumisen parantamiseen, toimivaltuuksien kattavuuteen jo normaalioloissa, tiedustelu- ja tilannekuvajärjestelyihin, viestinnän koordinaatioon ja tehokkuuteen sekä kykyyn soveltaa olemassa olevia suunnitelmia ja toimintamalleja mahdollisesti yllättävissäkin tilanteissa.

Valtioneuvoston tasolla johtovastuun kohdalla on lisäksi syytä tunnistaa toisaalta poliittisen johtovastuun ja toisaalta operatiivisen johtovastuun rajapinta, mikä on myös lainsäädännössä ja kriisijohtamismallissa tietoisesti huomioitu.

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.

Poliisin oman pandemiahallinnan osalta todetaan, että kun poliisi osana yhteiskuntaa kohtasi tuntemattoman yllättäen, oli kyettävä mukauttamaan prosesseja ja toimintamalleja nopeasti sekä tuloksellisesti. Samalla oikean tiedon ja analyysikyvyn merkitys nousi keskiöön. Johtaminen, poliisin yhtenäisyys ja strateginen kokonaiskuva korostui. Pandemia läpileikkasi poliisin kaikkea toimintaa.

Poliisi on toiminut epidemian aikana systemaattisesti ja ison kuvan strategiaansa toteuttaen. Resilienssiä on jälkikäteen tarkasteltuna ollut sekä organisaatio- että yksilötasolla. Kokonaisuutena koronapandemia on vaikuttanut poliisin työhön monella tavoin ja vaatinut venymistä. Haastavassa tilanteessa poliisin on onnistunut vastaamaan sitä kohtaan asetettuihin odotuksiin ja ennen kaikkea säilyttämään tärkeimmän strategisen pääomansa – luottamuksen – erinomaisella tasolla.

4 Turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö, rajapinnat 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.

Poliisihallituksen näkökulmasta toimiva yhteistyö puolustusvoimien kanssa on välttämätöntä ja kriittistä. Puolustusselonteon substanssiviranomaisen suhteen todetaan, että poliisilla on tiivis ja hyvä yhteistyö puolustusvoimien kanssa aina kentältä johtoon asti. Menestykselliseen yhteistyöhön poliisin ja puolustusvoimien välillä onkin pitkät perinteet ja yhteistyön merkitys on myös korostunut, kun turvallisuusympäristö on viimevuosina merkittävästi muuttunut.

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 välineistöä mahdollista valmiustilan kohottamista varten. Pitkät perinteet tukevat vahvasti päivittäistä yhteistyötä, sekä yhteistä kehittämistä.

Myös 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, kun poliisilla ei ole omaa reserviä, mahdollista ilman Puolustusvoimilta saatavaa virka-apua.

Lisäksi voidaan todeta, että toimintaympäristön muutokset 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 Valmiuslain ja muun lainsäädännön tarkastelu

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 viime hallituskaudella paikattu ja viranomaisten 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) ja sen soveltamisen linjauksista. On hyvä, että oikeusministeriö on asettanut julkisuuslain ajantasaistamista 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 eri määritelmien sisältöä ja 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. Tässä yhteydessä voidaan korostaa myös 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 nykyaikaistaa siten, että uusi järjestelmä toimisi sekä poliisin omana valmiudensäätelyvälineenä, että osaltaan myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyvänä varautumismekanismina.

Poliisi on tehnyt puolustusvoimien kanssa hyvää yhteistyötä poliisin reservin suunnittelussa viime hallituskaudella ennen hallituksen esityksen raukeamista. Jo tehdyn suunnittelun päälle olisi hyvä rakentaa uutta, jos poliisin reservin perustamisen edellytykset ja siihen liittyvät lainsäädännölliset reunaehdot arvioidaan uudelleen.