

23.2.2017

Eduskunta  
Hallintovaliokunta  
HaV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan hallintovaliokunnan pyyntö 10.2.2017 / VNS 5/2016 vp

**Poliisihallituksen lausunto toimittaja Jessikka Aron lausunnosta: Hybridi- ja informaatiovaikuttamiseen varautuminen lainsäädännön ja Suomen kansalaisten perusoikeuksien näkökulmasta**

Asia

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa sekä poliisiylijohtajaa kuultavaksi toimittaja Jessikka Aron hallintovaliokunnalle 8.2.2017 antaman otsikossa yksilöidyn lausunnon perusteella. Poliisihallitus toteaa Aron lausunnon ilmentävän ajankohtaisella tavalla hybridiympäristön haasteita informaatiokeinoin tapahtuvan vaikuttamisen osalta. Poliisihallitus arvioi jäljempänä paitsi Aron esittämiä näkemyksiä poliisin kannalta, myös kuvaa laajemmin koko turvallisuusympäristön (hybridi)muutosta ja asemoi poliisin roolia ja merkitystä tuossa kontekstissa.

Lausunto

*Hybrideistä yleistä ja poliisin roolista niiden torjunnassa*

Suomen kokonaisturvallisuusympäristössä 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 liittyneet, eikä ilmeistä kahtiajakoa enää ole. Uusi olosuhde edellyttää poliisilta ja laajemmin Suomelta varautumista sekä reaaliaikaista strategista analyysia ja toiminnallista vastakekyä osana kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista.

Tarkemmin kyse on normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen väliseen rajaan kohdistuvista ja hankalasti tekijäpiiriltään rajattavista uhista. Uhka saattaa muodostua valtiollisista, aatteellisista tai rikollisista tarkoituseristä tai näitä yhdistävistä tekijöistä. Tavoiteltavat hyödyt ja vaikutuspyrkimykset ovat moninaisia. Lisäksi toiminnan tulokset voivat ilmentyä heti, mutta myös kokonaan tai osittain viiveellä varsinainen teon tai tekokokonaisuuden jälkeen.

Itse teot voivat sisältää nykyisin käytössä olevien rikoksenteekomuotojen lisäksi ja ohella uuden teknologin mahdollistamia haastavasti ennakoitavia ilmentymiä. Erityisesti kyberuhat, informaatiovaikuttaminen, mutta yhtäältä vakavat aseelliset ja lähellä sotilaallista muotoa olevat toimet kuuluvat epäsymmetristen tekotapojen piiriin. Uudessa olosuhteessa myös vanhat uhat

ovat jäljellä, mutta ne ovat tai voivat olla osin jalostuneita, saavuttaen siten entistä vakavampia ja vahingollisempia muotoja (mm. terrorismi).

Keskeistä torjumisessa on tilannekuva ja toimintavaste. Poliisin varautumismahdollisuudet ajallisesti ennakoimattomiin suuriin tapahtumiin on koko sen toiminnan perusta, eikä toimintavalmiuden ja -ajan heikkenemiseen ole varaa. Tämä heijastuu myös suoraan kansalaisten turvallisuuden tunteeseen.

Lisäksi on keskeistä, että ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttavat uhat ilmenevät nykyolosuhteessa todennäköisesti ensin poliisin toimintavastuulle kuuluvina YJT- tai muina normaaliolojen häiriötilanteina tai esimerkiksi informaatiovaikuttamisena, kehittyen vasta siitä mahdollisen laajemman uhan suuntaan. Hiukan kärjistäen voidaan todeta, että kun nykypäivän sodankäynnin alkupiste on liukuva ja epäselvä, on poliisilla sisäisen turvallisuuden johtavana viranomaisena merkityksellinen tehtävä hybridiuhkien ensivasteen torjunnassa, tilanteiden eskaloituminen hallinnassa sekä siten kansallisen kokonaisturvallisuuden ylläpidossa.

Tässä tarkoituksessa on keskeistä mieltää, että poliisin monimuotoistuvat tehtävät vaativat resurssien turvaamista. Hybridiuhkien kansallista turvallisuutta palveleva ylipäinen ja toisaalta nykyistä parempi varautuminen on suoraan sidoksissa toimintakykyyn. Strategisen painopisteen korostaminen tai tietotekniset ratkaisut eivät siten ole suorituskyvyn noston keskiössä, vaan uhkien havainnointi- ja reagoitukyky. Nämä korreloivat resurssia ja edellyttävät henkilöstöä.

#### *Hybridi- ja informaatiovaikuttamisesta tarkemmin*

Hybridivaikuttamisella tarkoitetaan toimintaa, jossa ulkopuolinen toimija pyrkii informaation, sekä poliittisen ja taloudellisen painostuksen avulla vaikuttamaan maan sisäisiin asioihin. Pyrkimyksenä hybridivaikuttamisella on luoda ristiriitoja ja polarisaatioita sekä aiheuttaa kansalaisille epäluottamusta yhteiskunnallisia toimijoita kohtaan. Hybridivaikuttaminen voi olla (valmisteleva) osa hybridisodankäyntiä.

#### *Poliisin havainnot siihen kohdistuneista informaatiovaikuttamispyrkimyksistä*

Poliisin toiminta on toistuvasti esillä medioissa, jotka on nimetty tiedotusvälineiksi, mutta jotka eivät ole sitoutuneet esimerkiksi journalistin ohjeisiin. Kyseisissä medioissa poliisin toimintaa kuvataan tarkoitushakuisesti pyrkien luomaan käsitystä siitä, että poliisi toimisi lain- tai yleisen oikeuskäsitkän vastaisesti.

Hajaannusta pyritään luomaan paitsi kansalaisten ja poliisin välille, myös poliisin sisälle. Tämä on tullut esiin esimerkiksi poliisin vihapuheisin suhtautumista linjaavien lausuntojen yhteydessä. Niiden osalta on pyritty luomaan epätodellista kuvaa, jonka mukaan "kentällä" työskentelevät poliisimiehet eivät allekirjoita johdon linjauksia vihapuheen laittomuudesta ja torjunnasta. Tyypillistä on, että poliisin "mustamaalaamista" ei pyritä tekemään organisaatio-, vaan yksilötasolla. Samalla retorisesti korostetaan yksittäisen poliisimiehen toimintaa sellaisena, että se vaarantaa koko organisaation mai-

neen.

Rikoksia käytetään myös informaatiovaikuttamisen lähdeaineistona. Esimerkkinä mainitaan Imatralla 3.12.2016 tapahtunut henkirikos, jossa kolme paikkakuntalaista valikoitui sattumanvaraisesti rikoksen uhreiksi. Tapauksesta lähti liikkeelle valheellinen tieto, jossa uhrien väitettiin olleen Venäjän kansalaisia ja ampujan puolustusvoimien entinen työntekijä. Vale uutinen levisi Venäjälle, minkä seurauksena kerrottiin venäläisten seurueiden peruuttaneen matkansa Itä-Suomeen. Toinen tuore esimerkki on Helsingistä, jossa henkilöauto ajautui jalankulkijoiden päälle Siilitien metroaseman lähellä uudenvuoden aattona. Tapauksesta lähti välittömästi liikkeelle huhuja, joiden mukaan yliajo olisi ollut terrori-isku. Poliisi joutui molemmissa tapauksissa erikseen kumoamaan huhuja erityisesti sosiaalisessa mediassa. Kumoamisessa nopeus on ja oli keskeistä.

Lisäksi viranomaisten toimintaan pyritään vaikuttamaan erilaisia uhkauksia joku suoraan tai välillisesti medioissa esittäen. Esimerkiksi verkkosivusto MV:n esitutinnan yhteydessä sen verkkosivuilla julkaistiin juttu, jossa esitettiin mahdollisuutta "murhan palaamisesta keinovalikoimaan" ja mainittiin mahdollisuudesta murhata tutkinnan parissa työskentelevät tutkinnanjohtaja ja syyttävä. Toinen tuore esimerkki on 18.2.2017 julkaistu YouTube-video, jossa Helsingin keskustassa mielenosoittajien leirien purkamiseen osallistuneiden poliisien yksityisyyden piiriin kuuluvia asioita uhataan julkaista fincrime.net -nimisellä sivustolla.

Tällöin on kyse painostuksesta. Virkamiehen toimintaan pyritään vaikuttamaan siten, että hän kokisi henkisesti uuvuttavaksi itseensä kohdistuvan julkisuuden ja luopuisi toimistaan.

#### *Tietojen urkinta*

Toimittaja Aron lausunnossa on esitetty huoli siitä, että henkilökistereistä urkittavalla tiedolla aiheutetaan vahinkoa jakamalla rekistereistä saatavaa arkaluontoista tietoa. Poliisihallitus toteaa, että laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki, 621/1999) velvoittaa viranomaista selvittämään tietojen käyttötarkoituksen ja muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat, jos tietopyyntö kohdistuu salassa pidettäviin asiakirjoihin, viranomaisten henkilökistereihin tai muihin asiakirjoihin, joista tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin.

Lausunnossa esitettyyn huoleen voidaan parhaiten vastata kouluttamalla pyyntöjä käsitteleviä tunnistamaan kyseenalaiset pyynnöt ja arvioimaan niiden käsittelyä tarkemmin julkisuuslain sinällään riittävin keinoin. Tältä osin Poliisihallitus ei näe tarvetta lainsäädännöllisiin tai toiminnallisiin muutoksiin.

#### *Journalistin ohjeisiin sitoutumattomat toimijat ja kansalaisten tietopyynnöt*

Valtionhallinnon viestinnästä annetun ohjeen mukaan (VNK:n julkaisusarja 14/2016, 25.11.2016) poliisi viranomaisena pyrkii hyvään yhteistyöhön tiedotusvälineiden kanssa. Yhteistyö on päivittäistä. Jossain määrin ongelmallista on, ettei ohjeissa ole täsmennetty mitä medialla tarkoitetaan. Tähän liittyen on vaarana, että journalistin ohjeisiin sitoutumattomat toimijat pyrkivät hyötymään käsitteellisestä avoimuudesta ja sitä kautta disinforma-

maatiota levittämällä vahingoittamaan muun muassa poliisin mainetta ja edelleen kansalaisten viranomaisia kohtaan tuntemaa luottamusta. Käytännössä vaarana on, että edellä mainitut tahot pyrkivät vastoin journalistin ohjeita toimimaan siten, että virkamies saadaan haastatteluissa näyttämään mahdollisimman epäluotettavalta, muun muassa tarkoitushakuisilla kysymyksillä tai tulkinnoilla ja editoimalla materiaalia asiayhteydestä irrottamalla.

Vaikka virkamiehellä ei ole velvollisuutta suostua kaikkiin haastattelupyynnöihin, valikoimisen tekee ongelmalliseksi paitsi yhdenvertaisuusperiaate myös se, ettei valtionhallinnossa ole yhteneväisiä linjauksia suhtautumisesta ammattimaisen, journalistin ohjeisiin nojaavien toimijoiden ulkopuolisiin medioihin. Tätä voidaan pitää puutteena.

Samanaikaisesti on selvää, että poliisi kunnioittaa tarkoin avoimuusperiaatetta ja kansalaisten oikeutta saada tietoja viranomaistoimintaan liittyvistä asioista julkisuuslain tarkoittamalla tavalla. Avoimuutta voidaan kuitenkin pyrkiä käyttämään väärin tarkoituksena ruuhkauttaa viranomaista ja/tai hankaloittaa sen toimintaa. On huomattavaa, että julkisuuslain mukaan pyynnön lähettäjän ei tarvitse yksilöidä henkilöllisyyttään tai pyytävää tahoa. Viranomaisen mahdollisuus selvittää pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus aktualisoituu vain siinä tapauksessa, että kyseessä on salaiseksi luokiteltua aineistoa koskeva tietopyyntö.

#### *Kanteluiksi ja valituksiksi naamioitu "kansalaispalaute"*

Niin sanottujen kansalaiskirjeiden käsittelystä ei ole sääntelyä. Hallintolain (434/2003) ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön mukaan viranomaisella on velvollisuus vastata asiallisiin tiedusteluihin ja kansalaiskirjeisiin kohtuullisessa ajassa.

Kansalaiskirjeitä osoitetaan runsaasti sekä Poliisihallitukseen että suoraan poliisiyksiköihin. Jälkimmäinen huolehtii määrällisesti suurimman osan käsittelystä. Mahdollinen kansalaiskirjeiden tulva kuormittaisi ensivaiheessa erityisesti poliisin kirjaamotoimintaa, joka voisi haitata samalla vireille tulevien määrääjällisten asioiden hoitoa, näiden jäädessä kansalaiskirjeiden "tulvan alle". Varsinainen kansalaiskirjeiden käsittely puolestaan kuormittaa tahoa, jolle kirjoitukset kussakin virastossa määritellyllä tavalla ohjautuvat vastattavaksi. Erityisesti vaikutuksia voi olla vireillä olevan (esi)tutkinnan osalta, jos runsain kantelukeinoin pyritään hidastamaan ja vaikuttamaan asian käsittelyyn erityisesti pääasiaa sekoittaen ja tutkintaa painostaen.

Samalla todetaan, että hallintolaki mahdollistaa viranomaisen laajan harkinnan siltä osin, mihin toimiin kantelu mahdollisesti antaa aihetta. Kanteluasioiden käsittelyn osalta viranomaisilla on näin ollen mahdollisuudet tunnistaa "valekantelu" ja arvioida ja sovittaa tapauskohtaisesti toimenpiteensä tarkoituksenmukaisella tavalla. Mikäli kansalaiskirje on luonteeltaan sellainen, että se on lähetetty viranomaiselle vain tiedoksi tai mikäli se pitää sisällään sellaisen mielipiteen ilmaisun taikka muun kannanoton, johon kirjoittajan ei viestin sisällön perusteella arvioiden voida olettaa odottavan vastausta, asian käsittely voidaan päättää erillistä vastausta antamatta. Myöskään täysin epäselviin, epäasiallisiin tai herjaaviin kansalaiskirjeisiin ei viranomaisen tarvitse vastata.

Mainittujen seikkojen tunnistaminen vaatii viranomaisilta kuitenkin työpanosta ja mahdollisesti jopa merkittäviä selvitystoimenpiteitä.

#### *Toimenpiteet*

Nykyisessä toimintaympäristössä virkamiehiltä vaaditaan yhä enemmän osaamista tunnistaa ja erottaa normaali kriittinen journalismi tai kansalaispalaute informaatiovaikuttamista. Tämä edellyttää korostunutta varautumista, kouluttamista ja tunnistamista. Samalla tunnistaminen voi aiheuttaa viranomaisen oman viestintäaktiivisuuden vähentymistä. Viranomaisen hiljentyminen on myös informaatiovaikuttamisen tavoitteena; informaatiotyhjiö täyttyy tällöin disinformaatiolla.

Poliisiorganisaatiossa ongelma on tunnistettu ja ryhdytty olemassa olevien voimavarojen mahdollistamiin toimiin. Ensisijaisesti tarkoitus on parantaa informaatiovaikuttamisen realistista ja ajantasaista tilannekuvaa osana hybridiuhkien hallintaa, tiivistää viranomaisyhteistyötä ja henkilöstöä kouluttamalla pyrkiä estämään ja vähintään kaventamaan poliisiliitännäisen disinformaation ja valheellisten tietojen levittämistä.

Informaatiovaikuttamista tapahtuu useilla foorumeilla, mutta sitä ilmenee korostuneesti internetissä. Poliisi on vuoden 2017 alusta systemaattisesti kohdentanut resurssejaan nettipoliisitoimintaan pyrkimyksenään puuttua tehokkaammin verkossa esiintyvään vihapuheeseen. Tätä kautta on mahdollista puuttua myös toimittaja Aron lausunnossa mainittuihin informaatiovaikuttamisen rikollisiin tekemuotoihin, kuten kunnianloukkauksiin ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämiseen. Lainsäädäntöpohjaa sen sijaan pidetään toiminnassa ilmenevien rikostunnusmerkistöjen osalta tois- taiseksi poliisin toimivallan kohdentamisen osalta riittävänä. Samalla on kuitenkin selvää, että toimintaa johdetaan ja se usein myös toteutetaan ulkomailta. Tämä asettaa erityistä haastetta ja hitautta tutkinnalle ja heikentää sen vaikutusmahdollisuuksia. Tähän liittyen todetaan yleisellä tasolla, että tässä kontekstissa esiintyvin rikosten rangaistusuhkaa voidaan pitää matalahkona ja ennalta estävyyden kannalta monesti riittämättömänä.

Keskusrikospoliisin Kyberkeskus on osaltaan merkittävästi edesauttamassa kyberympäristössä tapahtuvan vaikuttamisen havaitsemista ja tilannekuvan muotoutumista.

Mitä tulee yksittäisiin poliisivirkamiehiin virkatehtäviensä vuoksi kohdistuvaan painostukseen ja uhkailuun, on poliisiorganisaatiossa toimialan luonteen vuoksi valmiudet käsitellä tapauksia. Valtionhallinnon yleisten toimintalinjausten puutteesta suhteessa mediaan on mainittu edellä.

Lopulta kyse on viranomaistoiminnan uskottavuudesta ja luottamuksesta, josta ei voida tinkiä. Hybridiuhkien kyvykkyuden hallinnan kasvattaminen ja toisaalta ylläpito, yhä monimutkaistuvassa toimintaympäristössä, paaluttuu kykenevään ja riittävään henkilöstöön. Jo todetusti ensivaiheessa uhat kohdataan normaalioloissa. Näin ollen eskaloitumisen eston ja olosuhteen hallinnan keinot linkittyvät erityisesti poliisiin ja sen kyvykkyuden olemassaoloon.

Poliisin resurssit ovat pidemmällä aikavälillä niukentuneet jatkuvasti. Poliisin tehtävissä – muun muassa yleisen järjestyksen ylläpitämisessä, hälytystehtävissä, rikostutkinnassa, liikenteenvalvonnassa ja ennalta estävässä työssä – tarvitaan välttämättä henkilöstöä. Kun resurssi uhkaa entisestään kaventua, lakisääteisiä tehtäviä ei pystytä hoitamaan asianmukaisesti, venyminen on ylirajoilla ja priorisointi uhkaa heijastua kansalliseen kokonais-turvallisuuteen. Kansalaiset jäävät vaille sitä suojaa ja turvaa, jota varten poliisi on olemassa. Työtä, joka vaatii ihmisen työsuoritusta, ei voida korvata muulla tavoin. Prosesseja on kehitetty ja hallintoa on vähennetty sekä toimintoja virtaviivaistettu. Poliiseja tarvitaan tästä huolimatta lisää kansalaisten tarpeita varten - turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kysymys on poliisin lakisääteisistä tehtävistä johtuvista tarpeista, ei poliisin omista tarpeista.

Hallintovaliokunnan vuosituuhannen alussa määrittelemä poliisimiesten taso: 7 850 poliisimiestä silloisena htv -tasona, on erityisesti nykyisessä muuttuneessa turvallisuusympäristössä se taso, johon tulevana vuosina olisi kansallisen turvallisuuden ja poliisin tehtävistä selviytymisen vuoksi palttava. Tavoite voitaisiin asettaa toteutettavaksi 2020-luvun ensimmäisen puoliskon aikana, koska koulutus kestää aikansa, eikä liian suuri korjausliike kerralla liene realistista. Jos tässä yhteydessä käytetään ilmaisua resurssiohjelma tai resurssipainotteisuus, syntyy helposti virheellinen käsitys siitä, että puuttuvat poliisit voitaisiin korvata ilman lisähenkilöstöä muutoin. Näin ei asia ole. Kaikkiaan on kysymys valtion ydintehtävistä, joiden oikeusvarma ja riittävä hoitaminen on julkisen talouden kokonaisuudessa mahdollista suhteellisesti varsin pienin taloudellisin lisäpanostuksin.

Maa	Poliisimiehiä 2016	Poliisimiehiä 2020	Asukkaita 2016	Poliiseja per 1.000 asukasta 2016	Poliiseja per 1.000 asukasta 2020 *****	Lisästarve Suomessa, jos vastaava taso kuin muissa Pohjoismaissa 2016
Tanska*	9 296	9 896	5 717 014	1,63	1,73	+ 1641
Ruotsi**	19 632	21 462	9 884 285	1,99	2,17	+3641
Suomi***	7 211	6 321	5 496 640	1,31	1,15	
Norja****	9 333	10 984	5 213 985	1,79	2,11	+ 2550
Islanti*****	622	622	334 300	1,86	1,86	+ 2900

\* Tanska ottaa noin 600 opiskelijaa lisää koulutukseen (yli eläkepoistuman). Tieto budjetista. Rajapoliisitehtävät (-1.200) vähennetty.

\*\*Päätetyt lisäykset 2020. Rajapoliisi- ja passintarkastehtävät poistettu.

\*\*\* Finland, arvioitu 7.000 2020 (Budjettiesitys minimi: 7.000)

\*\*\*\* Lisäyksiä luvat, noin 2 / 1.000 asukasta vuonna 2020.

\*\*\*\*\*Ei ennustetta 2020,-24 poliisia Keflavikin lentokentällä poistettu rajapoliisitehtävien osalta

\*\*\*\*\* vertailu nykyiseen (2016) asukaslukuun

## Liitteet

### Linkit:

1) MV-lehdessä puhutaan poliisin ja syyttäjän murhasta – Poliisi hermostui: Tämä ylittää kaikki rajat: <http://yle.fi/uutiset/3-9267637>

2)YouTube-lähetys "Suomi Maidan päivä 9 iltalöylyt" <https://www.youtube.com/watch?v=WXhxiD9Si8s>