

Eduskunta, puolustusvaliokunta
PuV@eduskunta.fi

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta HE 56/2017

Hallituksen esityksestä yleisesti

Esityksen mukaan sen pääasiallisena tavoitteena on saattaa Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamista ja valvontaa koskeva lainsäädäntö vastaamaan kattavammin uudenlaisia uhkia muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Esitys on tavoitteiltaan perusteltu ja muuttuneen turvallisuusympäristön sekä uusien uhkakuvien johdosta sitä on pidettävä tärkeänä ja tarpeellisena. Samaan aikaan on kuitenkin yleisesti syytä todeta, että on hyvin tärkeää huomioida eri viranomaisten toiminnan ja toimivaltuuksien kehittäminen ehjänä ja yhteensopivana kokonaisuutena eri viranomaisten roolit ja niiden selkeys huomioiden.

Turvallisuusympäristön ja uhkakuvan muutos

Muuttunutta turvallisuusympäristöä sekä uudenlaisia uhkia on viimeisen vuoden aikana hieman eri näkökulmista käsitelty kolmessa erillisessä eduskunnalle annetussa selonteossa: sisäisen turvallisuuden selonteossa, ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa ja viimeisimpänä puolustuselonteossa. Selontekojen tarkoituksena on ollut muodostaa kokonaisturvallisuuden viitekehys kuluvalle hallituskaudelle. Selonteoissa on yhtenevästi todettu turvallisuusympäristön voimakas ja nopea muutos, ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden limittyminen toisiinsa sekä niin sanottujen hybridiuhkien kasvu. Selontekojen yhteensovittaminen ja kehittämisen kohteiden priorisointi tulee tapahtumaan parhaillaan päivitettävänä olevassa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Kysymys on laajasta, koko turvallisuuskenttää läpileikkaavasta uhkakuvan ja toimintaympäristön muutoksesta ja tästä syystä kokonaisuus on huomioitava kaikessa sekä eri turvallisuusviranomaisten toiminnan että lainsäädännön kehittämisessä, myös nyt lausuttavana olevan asian käsittelyssä.

Poliisi on useassa eri yhteydessä tuonut esille, että sen toimintaympäristö on muuttunut viime aikoina hyvin nopeasti. Suomen turvallisuusympäristössä on tapahtunut voimakas ja nopea muutos. On ilmentynyt uusia epä-

symmetrisiä ja koko turvallisuuskenttää läpileikkaavia uhkia, joista voidaan käyttää yläkäsitteenä nimitystä hybridiuhat. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden limittymisen myötä selkeää kahtiajakoa ei enää ole. Kyse ei ole harmaan alueen alan lisääntymisestä, vaan sen katoamisesta.

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

Yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavana sekä rikostorjunnasta ja -tutkinnasta päävastuun kantavana viranomaisena poliisi on keskeisin hybridi-viranomainen ja toimii ensivasteena mainitun uhkan konkretisoituessa. Lähtökohtaisesti tilanteessa, jossa puolustus- tai valmiustila niitä koskevine lainsäädäntöineen ei ole käsillä, kyse on joko yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamisesta taikka rikollisen teon estämisestä.

Avainsana on kuitenkin yhteistyö. Vakavat kansainväliset turvallisuusongelmat vaikuttavat siten, että ongelma, vastuu ja tarvittavat toimet eivät ole yhden ministeriön tai viranomaisen hallittavissa. Kansainvälisen ja kotimaisen yhteistyön merkitys korostuu entisestään.

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

Tunnukseton sotilaallinen ryhmä: tunnistaminen ja yhteistyö

Poliisihallitus on aiemmin lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esityksestä pitänyt tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän lisäämistä lakiin perusteltuna ja kannatettavana katsoen kuitenkin tärkeäksi, että tunnistamaton joukko määritellään riittävän tarkasti. Kyseessä tulee olla selkeästi sotilasjoukko, jonka osalta ainoastaan valtiollisia tunnuksia ei pystytä määrittämään.

Riittävän tarkan ja selkeän määrittelyn merkitys korostuu mahdollisesti tarkoituksella epäselvässä häiriötilanteessa. Ottaen huomioon, että kiireellisessä tapauksessa aluevalvontalain 34 §:ssä määritellyssä tilanteessa päätöksenteko sotilaallisen voiman käytöstä voi Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa olla hyvinkin matalalla tasolla, kuten hallituksen esityksen perusteluissakin on todettu, ei joukon selkeän määrittelyn merkitystä voida liikaa korostaa.

Ehdotuksessa esitettyä määritelmää voidaan pitää riittävänä. On kuitenkin syytä nostaa esiin huoli siitä mikä tai kuka on se taho, joka vahvistaa joukon määrittelyn tunnuksettomaksi sotilaalliseksi ryhmäksi ja millaisen yhteistyön pohjalta päätös tehdään. Lähtökohtana tulee olla, että johtovastuu tilanteesta on kulloinkin toimivaltaisella viranomaisella. Tunnistamattoman

aseistetun henkilön tai ryhmän osalta johtovastuu tulee olla poliisilla, kunnes se siirtää vastuun yhteistyön pohjalta eteenpäin joukon varmistuttua sotilasjoukoksi. Jokaisen aluevalvontaviranomaisen tulee olla velvollinen tiedottamaan havaitsemistaan tämän lain piiriin kuuluvista uhkista muille aluevalvontaviranomaisille. Poliisilla on yleisen järjestyksen ja turvaamisen ja rikostorjuntatehtävänsä myötä jatkuva 24/7 reagointikyky poliisin johtokeskusten, johtovalmiuteen määrättyjen henkilöiden ja kenttäjohtojärjestelmän sekä kentällä olevien partioiden muodossa. Todennäköistä on, että muualla kuin raja-alueella ilmi tulevat alueloukkaukseen viittaavat havainnot tulevat ensimmäisenä poliisin tietoon.

Toiminnan kehittämisen lähtökohtana tulee olla selkeät roolit ja johtosuhteet viranomaisten välillä sekä toimiva tiedonvaihto. Jokainen viranomainen vastaa toiminnastaan omalla toimialallaan. Normaalioloissa ja normaaliajan toimivaltuuksin toimittaessa sisäisestä turvallisuudesta vastaa poliisi ja ulkoisesta turvallisuudesta puolustusvoimat. Uhkakuvien limittyessä ja toisaalta erilaisiin häiriötiloihin siirryttäessä selkeiden johtosuhteiden merkitys korostuu entisestään. Jousto ja reagointikyky nopeasti kehittyvissä tilanteissa on haettava yhteistyötä ja muun muassa virka-apua tai muutoin yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä kehittämällä.

Lopuksi

Muuttuneessa turvallisuusympäristössä, uhkakuvien limittyessä toisiinsa sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen rajan hälvennyessä on kii-reellinen tarve kokonaisvaltaiselle lainvalmistelutyölle, jossa hahmotettaisiin uudet uhkakuvat ja niihin annettavissa ole vaste.

Tämä edellyttäisi mm. sen miettimistä, että millä toimivaltuuksilla näissä tilanteissa toimittaisiin. Poliisin toiminta perustuu ns. lievemmän keinon periaatteeseen. Sotilaallisten voimakeinojen käyttäminen perustuu erilaiseen ajatteluun. On kaiketi asianmukaista, että eri turvallisuusviranomaiset samalla tehtävällä ollessaan käyttäisivät voimakeinoja keskenään samojen sääntöjen mukaan.

Todettakoon vielä, että nykyinen poliisin, puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaa koskeva virka-apusäännöstö on auttamatta ajastaan jäljessä ja erityisesti uusiin uikiin liian hidas väline. Normaalioloissakin näemme siinä parantamisen tarvetta. Tämä koskee mm. puolustusvoimien sotilaallisen virka-avun antamista poliisille. Tarvitsemme ehdottomasti hybridiuhkia koskevan kokonaistarkastelun, jossa otetaan kantaa niin johtamiseen kuin toimivaltuuksiin käyttäen pohjana jo tavanomaisen ajan toimintamalleja.

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