Poliisijohtaja Tomi Vuori

09.11.2016 POL-2016-14888

Eduskunnan puolustusvaliokunta
PuV@eduskunta.fi

Eduskunnan puolustusvaliokunta on 24.10.2016 pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 187/2016 vp)

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Poliisi on muun yhteiskunnan ohella todistanut viimeisinä vuosina turvallisuusympäristömme uhkakuvien selkeää muutosta. On ilmiselvää, että epäsymmetristen uhkakuvien kehittyminen on johtanut sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden jaon katoamiseen siinä merkityksessä, kuin olemme tottuneet turvallisuusympäristömme mieltämään. Euroopassa toteutetut uudenmuotoiset terrori-iskut ovat olleet luonteeltaan sotilaallisia, ja toisaalta olemme todistaneet Euroopassa valtiollista voimankäyttöä, jossa on välineenä käytetty laajalla skaalalla myös ei-sotilaallisia tekoja.

Keskeistä on myös muutosten nopeus, Vaikka elämmekin vakaassa rauhan tilassa, on arvioitavissa, ettei nykyinen lainsäädännöllinen systematiikkamme normaali- ja poikkeusoloineen sekä valmiuslainsäädäntöineen kykene vastaamaan kaikkiin uusin uhkakuviin. Turvallisuusviranomaisten toimivaltuudet on rakennettava sellaisiksi, että normaaliajan toimivaltuuksilla kyetään vastaamaan myös vähintään normaaliajan häiriötilanteisiin. On myös ilmeistä, että nykyinen virka-avun antamista koskeva lainsäädäntömme on liian monimutkainen juuri tästä näkökulmasta asiaa tarkasteltuna.

Tehtäväjaosta

Epäsymmetristen uhkakuvien luonteeseen kuuluu eräänä keskeisenä piirteenä vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin. Tarkoituksellista on siis pyrkiä luomaan toimivaltuus- ja muuta epäselvyyttä viranomaisten toimintasektoreiden välillä. On siksi hyvin tärkeätä, että meillä on toisaalta selvää, kuka johtaa mitäkin kokonaisuutta vaihtelevissakin turvallisuustilanteissa, ja toisaalta se, että järjestelmämme kykenee sopeutumaan myös epätyypillisiin turvallisuustilanteisiin. Viimeksi mainittu edellyttää jossakin määrin laventavaa toimivaltuustarkastelua.

Poliisi on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikostorjunnan keskeisin ja johtava viranomainen, myös kriisiaikoina. Puolustusvoimien päävastuulle kuuluu sotilaallinen maanpuolustus siihen liittyvine kansainvälisine elementteineen. Rajavartiolaitos vastaa johtavana viranomaisena rajaturvallisuudesta. Sillä on myös sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden tehtäviä, mutta se suorittaa niitä alan päätoimijoiden, poliisin ja puolustusvoimien kanssa ja koordinoimana.

Esityksessä on käsitelty myös yksityisen turvallisuusalan mahdollisuuksia tarjota puolustusvoimille sen tarvitsemia turvallisuuspalveluja. Esityksen johtopäätöksiin on helppo yhtyä; tämä ei ole ainakaan paras vaihtoehtoinen tapa järjestää esityksessä kuvattuja puolustusvoimien tarvitsemia turvallisuuspalveluja.

Puolustusvoimien turvaamistehtävät

Nyt puolustusvoimille ehdotettuja turvaamistehtäviä niihin liittyvine toimivaltuuksineen on tarkasteltava edellä kuvattua kehikkoa vasten. Lainsäädännön kehittämistarpeita on arvioitava yhteiskunnallisen, tässä tapauksessa turvallisuusympäristöämme, koskevan kehityksen valossa.

Ensinnäkin on todettava, että puolustusvoimien turvaamistehtävien toteuttaminen nykyisen lainsäädännön mukaisella virka-apua koskevalla rakenteella, ei ole käyttökelpoinen, eikä - kuten esityksessä on todettu - myöskään lainsäädännön perustarkoituksen mukainen ratkaisu.

Poliisin näkemyksen mukaan poliisi kykenee normaalioloissa turvaamaan sellaiset vierailut ym., joihin laaditun uhka-arvion mukaa liittyy mainittava turvallisuusriski. Ei silti voida jättää huomiotta niitä perusteluja, että esim. juuri vierailuihin liittyvien turvallisuuspalvelujen tarve saattaa johtua muista tekijöistä, joita esityksessä on kuvattu. Huomionarvoisinta on kuitenkin se, että turvallisuustilanteen voidaan realistisesti voida huonenevan joissakin normaaliolojen tilanteissa niin merkittävästi, että ehdotetuille henkilöiden suojaamiseen liittyville turvajärjestelyille on aivan konkreettinen tarve. Tämä tilanne voi syntyä hyvin nopeastikin. Uhkakuvat voivat liittyä esim. maamme osallistumiseen eräisiin ulkomailla suoritettaviin operaatioihin, ja siihen yhdistyneenä uusimuotoiseen terrorismiin.

Edellisessä kappaleessa lausuttu soveltuu myös puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamiseen. On ajateltavissa, että tällaisia kuljetuksia kohtaan voisi kohdistua sellaisia uhkia, joiden suojaamiseen poliisilla ei muuttuneen turvallisuustilanteen vuoksi olisi osoittaa ainakaan pyydetyllä aikajänteellä riittäviä voimavaroja.

Edellä lausutun perusteella poliisin näkökulmasta asiaa, puolustusvoimien turvaamistehtäviä, on tarkasteltava liukuvalla asteikolla, joka ulottuu tavanomaisesta tilanteesta normaaliolojen häiriötilanteeseen, kuitenkin siis ajankohtaan ennen valmiuslainsäännön ym. konkretisoitumista. Näitä tehtäviä voi siis olla realistinen tarve suorittaa puolustusvoimien omin voimavaroin. Ottaen kuitenkin huomioon edellä selostetun viranomaisten perustehtäväjaon, joka joiltakin osin perustuu perustuslakiin, poliisin on oltava näissä puolustusvoimien alueen ulkopuolisissa toiminnoissa päävastuuviranomainen.

Esityksessä on sinällään hyväksyttävällä tavalla haettu vertailukohtaa rajavartiolaitosta koskevasta vastaavasta lainsäädännöstä. On kuitenkin todettava, että rajavartiolaitoksella on sotilaallisesta organisoitumisestaan huolimatta jo perinteisesti sellaisia sisäisen turvallisuuden alan tehtäviä, että toimiminen perusoikeusherkässä ympäristössä on tullut sen henkilökunnalle tutuksi. Asia on otettu myös laajalla sektorilla huomioon rajavartiolaitoksen rajavartiomiehen koulutuksessa, laillisuusvalvonnassa ja koko organisaatiokulttuurissa. Puolustusvoimille ehdotetut toimivaltuudet erityisesti puolustusvoimien oman alueen ulkopuolella toteutuessaan ovat sitä vastoin uudenlaisia.

Edellä olevan perusteella esitettyjen toimintojen (henkilösuojaustehtävä, puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetus) kirjaamista puolustusvoimien tehtäväksi voidaan pitää kannatettavana. Ottaen kuitenkin huomioon poliisin yleistoimivaltuuden, on hyvin tärkeää, että poliisi saa edeltä käsin tietoonsa tämäntyyppisten toimintojen olevan käynnissä aluevastuussa olevan poliisiyksikön alueella. Näin esityksessä ehdotetaan säädettäväksikin.

Tärkeätä on niin ikään johtovastuiden selkeys. Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetun 18 b pykälän 2 momentissa oleva viittaus poliisin yleisjohtoon merkinnee sitä, että turvaamistehtävien suorittamisesta päättää viime kädessä poliisi. Vaikka kysymys on totta kai yhteistyöstä, on tärkeätä, että myös mahdollisten erilaisten näkemysten ratkaisemiseksi on säädetty oma mekanisminsa. Sikäli, kuin asiassa on epäselvyyttä, esitetään harkittavaksi, tulisiko asiaa täsmentää joko pykälätekstissä tai valiokunta-asiakirjoissa.

Puolustusvoimille ehdotetut toimivaltuudet erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamisessa ovat lähtökohtaisesti syvälle perusoikeuksiensuojaan ulottuvia toimivaltuuksia. Valtuuksiin sisältyisi eräin edellytyksin oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue tai rajoittaa liikkumista siellä samoin kuin oikeus tietyin edellytyksin poistaa paikalta henkilöitä sekä suorittaa kiinniottoja. Tämän kaltaiset toimivaltuudet eivät lähtökohtaisesti ole puolustusvoimille tyypillisiä, koska ehdotetuissa tehtävissä ja valtuuksissa on kyse muilla kuin puolustusvoimien omilla alueilla tapahtuvasta toiminnasta.

On selvää, että ehdotetussa muodossaan sääntely voi hämärtää merkittävästi rajaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä vastaavien viranomaisten ja puolustusvoimien välillä. Jos puolustusvoimat eristää tai tyhjentää yleisesti käytetyn alueen silloin, kun sen turvamies katsoo tällaisen toimen olevan omaisuuden suojaamiseksi välttämätöntä, puolustusvoimat tulee tosiasiassa ylläpitäneeksi alueella myös yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Kuten edellä on todettu, on jo normaaliajan toimivaltuuksilla kyettävä vastaamaan nopeastikin muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Tästä syystä on tärkeätä, että normaalioloissa poliisi saa aina edeltä käsin tiedon suunnitelluista turvaamistehtävistä. On myös tilanteen liukuvan sääntelyn näkökulmasta tärkeätä, että poliisi toimialallaan viime kädessä päättää operaatiosta toimialallaan, samoin kuin se, että poliisi voi toimivaltuuksia rajoittaa.

Nyt näyttää siltä, että ehdotetusta 22 b §:stä on jäänyt syystä tai toisesta pois mahdollisuus poliisin rajoittaa puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamisessa käytettäviä toimivaltuuksia. Tästä syystä olisi ehdottomasti tarpeen lisätä ehdotetun 22 b §:n 1 ja 2 momentin loppuun maininta "- - - jollei päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita."