Eduskunnan puolustusvaliokunta
PuV@eduskunta.fi

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta, HE 63/2022 vp

1 Asia

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa sekä asiantuntijaa kuultavaksi hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta, HE 63/2022 vp (jälj. hallituksen esitys)

2 Lausunto

2.1 Yleistä hallituksen esityksestä

Poliisihallitus on tutustunut hallituksen esitykseen ja myös osaltaan tukenut sisäministeriötä asian valmistelussa. Hallituksen esitys on selkeä sekä hyvin perusteltu ja vastaa osaltaan turvallisuusympäristön muutosten aiheuttamiin kiireellisiin tarpeisiin yhteisen varautumisen edelleen kehittämiseksi ja yhteiskunnallisen kriisivalmiuden parantamiseksi. Toimintaympäristön muutosten, uudenlaisten uhkien sekä muuttuneen turvallisuustilanteen myötä valmiuslain käyttöönottoperusteet sekä toisaalta valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet ovat tarkastelun tarpeessa. Niin valmiuslain laajempi kokonaistarkastelu kuin nyt esitetyt kiireelliset toimenpiteet ovat perusteltuja ja kannatettavia.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslakia ja asevelvollisuuslakia. Valmiuslain poikkeusolojen määritelmää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että määritelmässä otettaisiin nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Ehdotettu muutos mahdollistaisi lain eräiden toimivaltuuksien käyttöön ottamisen myös muiden kuin voimassa olevassa poikkeusolomääritelmässä jo mainittujen kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia vakavasti ja monialaisesti vaarantavien uhkien ja tapahtumien johdosta.

Kuten esityksessä on todettu, Suomen turvallisuusympäristö on nykyisen valmiuslain voimaan tulon jälkeen ja erityisesti viimeaikaisten tapahtumien myötä muuttunut perustavanlaatuisesti. Turvallisuustilanne on epävakaa ja yhä vaikeammin ennakoitavissa, sanoin toimintaympäristö on kehittynyt

siten, että sisäistä ja ulkoista turvallisuutta on entistä vaikeampi erottaa toisistaan. Poliisin näkökulmasta valmiuslakiin ehdotetut muutokset ovat kannatettavia ja lisäävät osaltaan vastetta nykymuotoisiin turvallisuusuhkiin.

Kuten muun muassa Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30) sekä kansallisessa riskiarviossa (Sisäministeriön julkaisuja 2019:5) todetaan, Suomeen kohdistuu hybridivaikuttamista. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan hybridivaikuttaminen on paitsi lisääntynyt myös monimuotoistunut. Samalla siitä on tullut aiempaa suurempi turvallisuusuhka.

Esityksessä on aivan oikein todettu, että hybridivaikuttamisesta johtuvissa valmiuslain poikkeusoloissa poliisin resursseihin arvioidaan kohdistuvan erityisen suuri paine yleisen järjestyksen ja turvallisuuden hallintaan liittyvien lisääntyvien ja vaikeutuvien tehtävien vuoksi. Hybridivaikuttamisen tilanteessa haasteena saattaa olla se, ettei tilannetta välttämättä pystytä määrittämään vihamielisiksi sotilaallisiksi toimiksi. Hybridivaikuttamiseen tyypillisesti liittyy tarkoituksellista tilanteen luonteen ja alkuperän hämärtämistä. On tärkeää huomioida, että erityisesti niin sanottujen harmaiden vaiheiden uhkatiloissa poliisin toimintakyky on nimenomaan maamme ulkoisen turvallisuudenkin kannalta hyvin keskeinen asia. **Lähtökohtana on, että ennen varsinaisia tunnistettavia sotilaallisia toimia, mitä päätöstä ei kevyesti tehdä, vasteen tilanteeseen antaa poliisi.** Tällainen tilanne saattaa jatkua pitkään.

On myös mahdollista, että mikäli Suomi puolustuksensa vahvistamiseksi päätyisi hakemaan Nato-jäsenyyttä ja tulisi kutsutuksi puolustusliiton jäseneksi, kynnys tulkita Suomeen kohdistuneet peitellyt vihamieliset toimet sekä Suomea että puolustusliittoa loukkaaviksi vieraan valtion sotilaallisiksi toimiksi, nousisi entisestään. Käytännössä tämä saattaisi tarkoittaa sitä, että epäselvissä tilanteissa tultaisiin jatkossa entistä pidempään toimimaan sisäisen turvallisuuden toimialueella ensisijaisesti poliisin toimivaltuuksin.

2.2 Valmiuslain käyttöalan laajentaminen

Ehdotetun hybridiuhkatilanteisiin tarkoitetun poikkeusolomääritelmän lisääminen valmiuslakiin ja käyttöalan laajentaminen koskemaan lain 3 §:ssä jo nykyään säädettyjen poikkeusoloperusteiden lisäksi myös muuta julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai rajaturvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, tapahtumaa tai toimintaa lisää yhteiskunnan kykyä vastata nykymuotoisiin uhkiin epäselvissä tilanteissa, viranomaisten välisiä rajapintoja hyödyntävien monimuotoisten turvallisuusuhkien realisoituessa.

Hybridiuhkatilanteiden huomioiminen valmiuslain käyttöönottoperusteissa on erityisen tärkeää ja aivan oikein tunnistettu kiireelliseksi toimenpiteeksi. Poliisin näkökulmasta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvien uhkien huomioiminen poikkeusolojen määritelmässä on keskeisen tärkeä

asia. Suurella todennäköisyydellä erilaiset hybriditoimet vaikuttavat tai heijastuvat erilaisina häiriöinä nimenomaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. On hyvin mahdollista, että esimerkiksi rajaturvallisuuteen, yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin tai julkisen vallan päätöksentekoon kohdistunut hybridivaikuttaminen kehittyy poikkeusoloiksi nimenomaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuteen liittyvien vaikutusten myötä. Tällaiset tilanteet voivat kehittyä joko nopeasti tai pidemmällä aikavälillä tietyn samankaltaisen mekanismin avulla. Alkusysäyksenä saattaa olla yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan merkittävä tapahtuma tai tapahtumaketju, kuten ulkopuolelta tuleva uhka, vaikutuksiltaan laajamittainen onnettomuus tai yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikos (ydinonnettomuus, terrori-isku), laajamittainen maahantuloaalto taikka sisäisesti kehittyvä kansalaisten arkeen ja toimeentuloon vaikuttava tapahtuma (vaikkapa voimakas inflaatio vaikutuksineen), tämän pohjalta lisääntyvä polarisaatiokehitys taikka lisääntyvät jännitteet eri ryhmien välillä, jotka kehittyessään johtavat hallitsemattomiin levottomuuksiin ja kansalaistottelemattomuuteen.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta on tärkeää myös huomioida, että suomalaisten turvallinen arki pohjautuu vahvasti teknologisesti kehittyneeseen yhteiskuntaan ja mm. sähköisesti toteutettaviin palveluihin, sekä hallinnon avoimuuteen ja kansalaisyhteiskunnan demokraattisiin vaikuttamiskeinoihin. Hybridivaikuttamisen keinoin estetyt tai häirityt tietoliikenneyhteydet, energian jakelu, elintarvikkeiden logistiikka ja monien peruspalveluiden tuottaminen, sekä samanaikainen mielipideilmastoon vaikuttaminen ja avoimen yhteiskunnan keinojen hyödyntäminen sekä niiden manipulointi voi jo nopealla aikavälillä aiheuttaa yleistä turvattomuutta, yhteiskunnalle kriittisten toimintojen häiriötä ja kansalaisyhteiskunnan voimakasta levottomuutta, joka toimii kasvualustana laajemmalle ja hallitsemattomalle häiriötilalle. Kehittyvät levottomuudet luovat aina uusia mahdollisuuksia myös nopeasti reagoiville rikollisille toimijoille. Uudet ja lisääntyvät rikosilmiöt osaltaan ovat omiaan vahvistamaan negatiivista kehitystä ja turvattomuuden tunnetta.

2.3 Valmiuslain toimivaltuudet

Poliisin näkökulmasta on tärkeää, että hallituksen esityksen mukaisessa poikkeustilassa pystytään toimimaan tehostetusti ja hyödyntämään olemassa olevaa henkilöresurssia mahdollisimman tehokkaasti. Toiminnallisesti on tärkeää, että esityksessä ehdotetun mukaisesti valmiuslain 93 § palvelusuhteen ehdoista poikkeamiseksi sekä 94 §:n mukainen irtisanomisoikeuden rajoittaminen olisivat käytettävissä ehdotetun 3 §:n 6. kohdan mukaisessa poikkeustilassa. Kuvatussa tilanteessa ja erityisesti tilanteen pitkittyessä poliisin henkilöresurssit loppuvat nopeasti. Poliisilla ei ole nykyisessä lainsäädäntökehyksessä käytössään reserviä henkilöstönsä täydentämiseksi.

Lakiehdotukseen sisältyvät uudet säännökset kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa kuljetuksia 122a § sekä liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi 122c § lisäävät poliisin kykyä suoriutua tehtävistään lainsäädännön hybridiperusteisessa poikkeustilassa. Hybriditoimet saattavat aiheuttaa erilaisia laajamittaisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä eri puolilla maata. Tilanteisiin vastaamiseksi poliisilla saattaa olla tarve henkilöstön joukkosiirtoihin valtakunnan sisäisesti. Vastaavasti laajamittaiset häiriöt saattavat aiheuttaa tarpeita määrällisesti suurenkin joukon kiinniottamiselle ja kiinniotettujen henkilöiden kuljettamiseen poliisin säilytystiloihin, kuten on ollut tarpeen joidenkin normaaliolojen mielenosoitusten yhteydessäkin. Poliisilla ei ole käytössään riittävästi joukkokuljetuskalustoa, kuten linja-autoja tarvittavia kuljetuksia varten. Ehdotettu säännös liikkumis- ja oleskelurajoituksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taas on tärkeä työkalu toimivaltuuksiin sen estämiseksi, ettei tilanne pääse eskaloitumaan entistä laajemmaksi ja vakavammaksi kriisiksi. Vastaavat toimivaltuudet olisivat tarpeen ehdotetun 3 §:n 6. kohdan lisäksi myös muissa valmiuslain 3 §:n mukaisissa poikkeusoloissa.

Hallituksen esityksessä ehdotettujen toimivaltuuksien lisäksi viimeistään valmiuslain kiireellisiä toimenpiteitä seuraavan kokonaistarkastelun - tai paremmin jo sitä ennen kiireellisimpien täydennyssäännösten mahdollisen toisen arvioinnin yhteydessä - olisi tärkeää huomioida myös seuraavat poliisitoiminnan osalta tunnistetut tarpeet.

Ehdotetussa 3 § 6. kohdan mukaisissa poikkeusoloissa olisi tärkeää säätää myös ajoneuvojen ja tilojen luovutusvelvollisuudesta poliisin käyttöön. Poliisin toimintaa tehostettaessa ja kenttähenkilöstöä lisättäessä kuljetuskaluston ohella myös poliisin operatiivinen ajoneuvokalusto käy nopeasti riittämättömäksi, eikä poikkeusoloissa välttämättä ole tarvittavaa vuokrakalustoa saatavilla. Operatiivisen toiminnan turvaamiseksi olisi tärkeää säätää ajoneuvojen luovutusvelvollisuudesta vastaavasti, kuin on säädetty valmiuslain 16. luvussa sotilaallisen puolustusvalmiuden osalta. Voimassa olevan lain 78 §:ään sisältyy ajoneuvojen luovutusvelvollisuus tiekuljetusviranomaisen käyttöön myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta välttämättömien kuljetusten hoitamiseen. Hallituksen esityksessä mainitun pykälän käyttöalaa on esitetty laajennettavaksi koskemaan myös ehdotettua 3 §:n 6.kohdan mukaista poikkeustilaa. Sääntelyä saattaisi olla tarpeen selkeyttää sen osalta kattaako se edellä kuvatun poliisin operatiivisen tarpeen.

Lisäksi muun muassa poliisin kiinniottotilat saattavat täyttyä poikkeusoloissa ja nopeasti voi tulla esiin tarve saada lisätiloja käyttöön kiinniotettujen säilytystä varten. Säilytystilojen osalta on lisäksi syytä huomioida, että myös muut turvallisuusviranomaiset saattavat tukeutua kiinniotettujen säilytystarpeiden osalta poliisin tiloihin. Niin ikään tilojen luovutusvelvollisuutta poliisin käyttöön olisi tarpeen tarkastella sotilaallista puolustusvalmiutta koskevassa valmiuslain 16.luvun 113 §:ssä säädettyä vastaavalla tavalla.

Valmiuslain 69 §:ssä on säädetty tieliikenteen polttonesteen säännöstelytehtävästä poliisille. Säännöksen mukaan tieliikenteen polttonesteen säännöstelyviranomaisia ovat liikenne- ja viestintäministeriö sekä liikenteen polttoaineyksiköt, joita perustetaan sellaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin, joissa on liikennetehtäviä hoitava vastuualue, sekä poliisilaitoksiin. Liikenteen polttoaineyksiköt toimivat liikenne- ja viestintäministeriön johdon ja valvonnan alaisina. Poliisiorganisaatio on määrätty liikennepolttonesteiden säännöstelyviranomaiseksi 1990-luvulla. Suomalainen kriiseihin varautuminen perustuu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalliin, jonka lähtökohtana on yhteistyö sekä selkeät ohjausrakenteet ja selkeä johtaminen. Tilanteen johtamisesta vastaa kulloisenkin kriisin mukainen päävastuuviranomainen. Edellä mainittu poikkihallinnollinen johtamisjärjestely, jossa poliisilaitokselle määrättyä tehtävää johtaa ja valvoo liikenne- ja viestintäministeriö, ei tue nykymallin mukaista ja erityisesti kriisitilanteessa vaadittavaa selkeää johtamista. Lisäksi liikennepolttonesteiden säännöstely ei kuulu poliisin ydintehtäviin mahdollisten kriisien aikana ja sitoisi poliisin edelleen vähenevää resurssia pois sen päätehtävistä. Polttoaineen säännöstelyä koskeva säännös olisi tarpeen tarkastella uudelleen tulevan täydentävän sääntelyn tai viimeistään kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Lisäksi valmiuslain jatkovalmistelussa tulisi tarkastella mahdollisuutta laajentaa nykyisiä säännöksiä velvollisuudesta avustaa poliisia sekä arvioida mahdollisia poikkeuksia viranomaisten välisen tiedonvaihdon osalta. Poliisin on esim. kyberrikosten tutkimisen ainoana toimivaltaisena viranomaisena välttämätöntä saada laajemmin kyberuhkien tilannekuvaa muilta viranomaisilta. Asiaa koskevat lainsäädännön esteet tulee purkaa vähintään valmiuslain hybridiperusteisen käyttöönottotilanteiden aikana.

Lopuksi todetaan, että myös poikkeusoloissa viranomaisen toiminnan vahvana perustana ovat normaaliolojen tehtävät ja toimivaltuudet, joita tarvittavilta osin voidaan valmiuslainsäädännössä täydentää. Tärkeää on, että osana kokonaisvarautumista kehitetään myös viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että niillä pystytään vastaamaan jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin.

Poliisitarkastaja Sami Kalliomaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 11.05.2022 klo 12:00. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.