Valtioneuvoston puolustusselontekoa koskeva lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt saada puolustusselontekoa koskevan lausunnon sisäisen turvallisuuden näkökulmasta, erityisesti Ahvenanmaan poliisiviranomaisen kannalta, sekä viranomaisten välisestä yhteistyöstä, mukaan luettuna aluevalvontaan liittyvissä asioissa tehtävä yhteistyö.

1. Oikeudellinen perusta ja Ahvenanmaan maakunnan viitekehys suhteessa lausuntopyyntöön

   Lausuntonsa alkuun Ahvenanmaan poliisiviranomainen haluaa muistuttaa valiokuntaa Ahvenanmaan erityisasemasta, joka perustuu vuonna 1921 tehtyyn sopimukseen, joka säilyttää Ahvenanmaan osana Suomea, ja jossa valtakunta sitoutuu turvaamaan ahvenanmaalaisen kulttuurin ja ruotsin kielen. Ahvenanmaan erityisasema on syntynyt kansainvälisen sopimusjärjestelmän pohjalta.

   Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erityisesti säädetään, ja itsehallintolaissa lainsäädäntövalta jaetaan valtakunnan ja maakunnan kesken.

   Itsehallintolain viidennen luvun (valtakunnan toimivalta) 27 §:n 34 kohdassa luetellaan seuraavat valtakunnan toimivaltaan kuuluvat alueet: puolustus- ja rajavartiolaitos ottaen huomioon 12 §:n säännökset sekä järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Tässä lausunnossa käsiteltävien kysymysten kannalta keskeistä on 27 §:n 34 kohdan mukainen toimivallan jako. Ahvenanmaan poliisiviranomaisella ei ole toimivaltaa itsehallintolain 27 §:n 34 kohdassa tarkoitetuissa asioissa. Käytännössä on kuitenkin olemassa tilanteita, joissa rajanveto on epäselvää, ja jotka voivat kuulua joko itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan soveltamisalaan tai Ahvenanmaan toimivaltaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaisesti. Tällaisia tapauksia voivat olla erilaiset hybriditilanteet ja tilanteet, joissa on tulkinnan varaa sen suhteen, että onko kyse normaalista häiriötilanteesta vai valtakunnan turvallisuudesta.

   Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 73/1990 vp) todetaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohtaan liittyen, että: ”*Järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi on valtakunnallinen asia*. *Määrittely käsittää suojelupoliisin toiminnan sääntelemisen ja muun muassa lainsäädännön terrorismin vastustamisesta. Maakunnalle kuuluu poliisitoiminta, joka kytkeytyy yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeviin kysymyksiin.”*

   Ahvenanmaan erityisasemaa ja Ahvenanmaan poliisiviranomaisen vastuualueita koskeva oikeudellinen perusta on selkeä. Ulkoiset uhat ja valtakunnan turvallisuuteen kohdistuvat uhat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Vuoden 1991

itsehallintolakia on tarpeen uudistaa vastaamaan paremmin nykypäivän haasteisiin sekä ulkoisessa turvallisuusympäristössä että sisäisessä toimintaympäristössä, muun muassa hybridi- ja kyberasioissa.

1.1. Tasavallan presidentin asetus poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (56/2020)

Sopimusasetuksilla hallintovaltaa voidaan siirtää valtakunnan ja maakunnan välillä kumpaankin suuntaan sen perusteella, miten maakunta ja valtakunta asiasta sopivat. Sopimusasetuksen voimaan tultua ne säilyvät muuttumattomina, kunnes ne päivitetään (eli niistä sovitaan uudelleen) tai irtisanotaan.

Nykyisen sopimusasetuksen toimivallanjako (1 §) on päivitetty vuonna 2009, ja oikeusministeriön muistiossa kyseiseltä vuodelta kuvaillaan poliisin ensimmäisen ja toisen hallintouudistuksen yhteydessä syntynyttä muutostarvetta. Sopimusasetuksen vuonna 2009 tehdyn päivityksen jälkeen valtakunnan poliisihallinnossa on tehty vielä yksi hallintouudistus (niin sanottu PORA 3, jossa 23 poliisilaitosta yhdistettiin 11 poliisilaitokseksi, ja liikkuva poliisi lakkautettiin ja sen toiminta liitettiin poliisilaitosten toimintaan), Keskusrikospoliisin tehtäviä muutettiin 2010-luvun puolivälissä ja aluevalvontalaki säädettiin toimintaympäristön uusiin haasteisiin vastaamiseksi.

Mikään yllä mainituista muutoksista valtakunnan poliisihallinnossa ei ole johtanut sopimusasetuksen muuttamiseen, minkä takia sopimusasetuksen 1 §:n mukainen toimivallanjako on säilynyt ennallaan oikeusministeriön vuonna 2009 laatiman muistion perusteluiden mukaisesti, joissa todetaan myös, että Ahvenanmaan poliisiviranomainen kuuluu jatkossakin maakunnan hallinnon alaisuuteen. Ahvenanmaan poliisiviranomainen on kertonut muutostarpeesta muutama vuosi sitten. Sisäministeriöllä ja maakunnan hallituksella on myös muutama vuosi sitten perustettu pysyvä työryhmä, jossa tärkeitä asioita käsitellään järjestelmällisesti. Jotta asioiden ratkaiseminen pysyvässä työryhmässä olisi mahdollista, muun muassa sisäministeriön kansliapäällikkö ja maakunnan hallituksen hallintopäällikkö ovat sen jäseniä.

Sisäministeriö on myös käynnistänyt sisäisen turvallisuuden strategiaa koskevan vuoropuhelun maakunnan hallituksen ja Ahvenanmaan poliisiviranomaisen kanssa. Ahvenanmaan poliisiviranomaisen käsityksen mukaan kehitystarpeet on tuotava esiin sisäisen turvallisuuden strategiassa ja niitä on vahvistettava olemassa olevien rakenteiden puitteissa.

Poliisiviranomaisen mielestä on tärkeää, että kaikessa turvallisuustyössä tuodaan esiin se, että Ahvenanmaan tilanne poikkeaa muun maan tilanteesta, ja että nämä erot on otettava huomioon aina kun turvallisuutta kehitetään. Myös Ahvenanmaalla kaiken kehittämisen tulee perustua normaaliolojen aikaiseen järjestäytymiseen.

Vaikka sopimusasetuksen toimivallanjako ei olekaan muuttunut, Ahvenanmaan poliisiviranomainen harjoittelee säännöllisesti myös vakavia virka-aputilanteita ja muita erikoistilanteita valtakunnan poliisin kanssa sujuvaan yhteistyön ja tehokkaan

toimintakyvyn varmistamiseksi. Yhteistyön haasteet liittyvät Ahvenanmaan saaristo-olosuhteisiin, maakuntaan siirtymiseen ja kielisäännöksiin. Ruotsinkielisten poliisien saatavuus valtakunnan poliisilaitoksilla ja Poliisihallituksessa ei ole riittävä itsehallintolain kielisäännösten mukaisen viestinnän turvaamisen kannalta, mikä voi käytännössä vaikeuttaa yhteisten operaatioiden toteuttamista.

Ahvenanmaan poliisiviranomainen osallistuu poliisihallinnon keskeisiin kokoonpanoihin ja tuo Poliisihallituksen kanssa käytävissä keskusteluissa aktiivisesti esiin yhteisiä ja ajankohtaisia kehitystarpeita.

2. Sisäisen turvallisuuden toimijat ja niiden välinen yhteistyö Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan poliisiviranomaisen lisäksi Keskusrikospoliisilla ja Suojelupoliisilla on omia niiden vastuulle kuuluvia tehtäviä maakunnassa. Keskusrikospoliisilla on Maarianhaminassa sellaisia tiloja, joita voidaan käyttää silloin, kun Keskusrikospoliisin henkilökunnan on tarpeen tulla valtakunnasta maakuntaan. Keskusrikospoliisin maakunnassa hoitamista tehtävistä vastaa pääasiassa Keskusrikospolisiin normaalisti Turussa työskentelevä henkilökunta. Operatiivinen yhteistyö on aktiivista ja toimivaa. Sen sijaan voidaan todeta, että mikään valtakunnan poliisihallinnon yksiköistä ei ole pysyvästi läsnä Ahvenanmaan maakunnassa.

Rajavartiolaitoksella on yksi asema Maarianhaminassa ja yksi Kökarilla. Ahvenanmaan poliisiviranomaisen ja Rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö on tiivistä, syvää ja ennen kaikkea sujuvaa ja arjessa toimivaa. Yhteistyötä tehdään molempiin suuntiin, asianomaisen viranomaisen tarpeista riippuen. Esimerkkinä voidaan mainita, että seuraavaan kolmen viikon työjaksoon on suunniteltu seitsemän (7) yhteispartiointivuoroa. Tilanteen ja Ahvenanmaan saaristo-olosuhteiden ja maantieteellisen aseman selventämiseksi voidaan lisäksi mainita, että Ahvenanmaan poliisiviranomainen pyytää jatkuvasti tukea tai virka-apua Rajavartiolaitokselta. Tällaisia tilanteita syntyy muun muassa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyen, koska Ahvenanmaan poliisiviranomaisen omat resurssit ovat pienet, ja koska sekä etäisyys valtakunnan poliisilaitoksiin nähden että ennen kaikkea kielelliset haasteet vaikeuttavat avun pyytämistä valtakunnan poliisilta.

Käytännössä tuen tarve voi koskea lisäresursseja esimerkiksi jalkapallo-ottelun, rock-festivaalin, ministerin maakuntaan tekemän vierailun tai maakuntaan tehtävän valtiovierailun, saaristossa suoritettavan poliisitehtävän ja muiden vastaavien tehtävien turvaamiseksi. Ahvenanmaan poliisiviranomainen kääntyy aina ensin Rajavartiolaitoksen puoleen, kun se tarvitsee tukea tai virka-apua ennen kuin se sitten ehkä lisäksi pyytää lisää virka-apua valtakunnasta tietyin harvoin poikkeuksin, jotka koskevat sellaisia poliisihallinnon erityisalueita, joita Rajavartiolaitos ei itse hoida. Tämä johtuu edellä mainittujen syiden lisäksi lähinnä siitä käytännön syystä, että Rajavartiolaitos on jo paikalla maakunnassa, kun taas valtakunnan poliisi on etäinen.

Rajavartiolaitos on yksi aluevalvontalain mukaisista päävalvontaviranomaisista. Aluevalvontalaki ei koske Ahvenanmaan poliisiviranomaista, koska aluevalvonta kuuluu

valtakunnan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan. Vastaavia ongelmia ei ole valtakunnassa, jossa poliisilaitosten toimivalta perustuu maantieteelliseen vastuualueeseen eikä tehtävien aineelliseen sisältöön perustuvaan toimivallanjakoon.

Tullilaitoksella on oma organisaationsa ja omat resurssinsa tehtäviensä hoitamiseen maakunnassa. Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin välinen yhteistyö on tiivistä, sujuvaa ja vaivatonta.

3. Puolustusselontekoa koskevat kommentit

Johdantoon (kappale 1) ja Suomen puolustuksen toimintaympäristöön liittyen (kappale 2) Ahvenanmaan poliisiviranomainen haluaa mainita valtakunnan ja maakunnan poliisiorganisaatioiden väliset erot siihen liittyen, että valtion turvallisuus kuuluu valtakunnan toimivaltaan siltä osin kuin valtakunta lähtee siitä, että paikallispoliisi tekee varsinaisia puolustuspanostuksia tukevia panostuksia.

Ahvenanmaan poliisiviranomaisella ei ole kommentoitavaa puolustuksen nykytilaa ja puolustuskyvyn ylläpitoa ja kehittämistä koskeviin kappaleisiin 3 ja 4.

Sen sijaan käytännön näkökulmasta voidaan todeta, että Ruotsin maantieteellinen läheisyys ja kielelliset ulottuvuudet tarjoavat uusia yhteistyömahdollisuuksia Nato-jäsenyyden myötä, myös muita kuin puhtaasti sotilaallisia mahdollisuuksia.

Ahvenanmaan poliisiviranomaisella ei ole kommentoitavaa johtopäätöksiä koskevaan 5 kappaleeseen liittyen.

4. Yhteenveto

Lopuksi Ahvenanmaan poliisiviranomainen haluaa tuoda esiin kaksi merkittävää näkökulmaa. Ensimmäinen niistä on se, että Ahvenanmaan tilanne poikkeaa muun maan tilanteesta muun muassa lainsäädäntövallan, suunnitelmien, päätösten, organisaatiorakenteiden ja organisaatioiden kokojen osalta, mikä kaikkien viranomaisten on otettava huomioon kaikessa turvallisuustyössään. Kaikki yllä mainitut tekijät vaikuttavat operatiivisten tehtävien käytännön toteutukseen, ja sitä kautta niillä on suora vaikutus Suomen turvallisuuteen.

Toinen näkökulma on se, että selonteon lähtökohta, jonka mukaan valmiuden nostaminen perustuu normaaliaikojen järjestelmiin, on aivan oikea. Tämän lähtökohdan on pädettävä myös suhteessa itsehallintoviranomaisiin. Jos valtakunnan ja maakunnan välistä vastuunjakoa on tarpeen tarkistaa tai jos halutaan tehdä muita muutoksia, tämän on tapahduttava itsehallintolakia muuttamalla.

Ahvenanmaan poliisiviranomainen antaa lisätietoja hallintovaliokunnan niin halutessa. Jos hallintovaliokunta haluaa tutustua Ahvenanmaan poliisiviranomaiseen paikan päällä, viranomainen on luonnollisesti hallintovaliokunnan käytettävissä.

X

Johan Pawli
Poliisimestari