

Viranomaisten toimivaltuudet kohteiden suojaamisessa hybridiuhkia vastaan

Marika Järvenpää

Abstract

New types of threats require security authorities to be prepared to adopt flexible readiness adjustment measures and to update these measures when necessary. If the crisis time legislation is yet not applicable, the Defense Forces work in cooperation with the Police by giving a requested assistance e.g. in target protection.

According to the relevant provisions, reservists cannot be used to provide armed assistance for law enforcement, excluding cases of territorial defense. The modes of action available for utilizing reservists mainly rely on the right of self-defense and the general right of apprehension. Being able to fully utilize competent troops of reservists, as trained in troop production, requires a legislative change.

This article is based on writers Master's thesis in National Defense University 2016. It evaluates current legislation in terms of protection of critical facilities which may be the targets of cyber war.

Turvallisuusuhkat ja turvallisuusviranomaisia koskeva lainsäädäntö

Yhteiskunnan turvallisuustilanne on tällä hetkellä kokolailla toisen näköinen kuin vielä muutama vuosi sitten. Entistä enemmän joudutaan pohtimaan, miten voidaan vastata mahdolliseen nopeasti kehittyvään kriisiin, ja ovatko turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimivaltuudet ajan tasalla uhkiin nähden. Nykypäivän uhkat voivat kohdistua esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja kriittisiin kohteisiin, olematta yksiselitteisesti sotilaallisia tai ei-sotilaallisia. Uhkiin voi liittyä painostuksenkaltaista toimintaa, informaatio-operaatioita ja kyber-toimintaa. Vihollinen ei ole välttämättä mikään konkreettinen toimija, joka olisi selvästi identifioitavissa tai jonka voisi edes päätellä toimivan vieraan valtion lukuun.

Muuttuvat uhkat pakottavat tarkastelemaan uudelleen valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden parissa työtä tekevien viranomaisten toimintatapoja. Sama koskee lainsäätäjää, joka vastaa siitä, millaisen lainsäädännön turvin turvallisuusviranomaiset voivat torjua näitä uhkia. Viime vuosina on tiedostettu, että seuraava kriisitilanne ei välttämättä ole mitään sellaista, mitä on aiemmin koettu. Esimerkiksi, jos sähkönjakelussa esiintyy toistuvia laajamittaisia häiriöitä, missä vaiheessa todetaan, että kyse ei ole sattumasta? Jos yhteiskunnallisesti merkittäviin kohteisiin kohdistuu toistuvia vaikka vähäisiäkin tekoja, jossain vaiheessa on tehtävä johtopäätös, että kyse ei ole enää tavanomaisesta rikollisuudesta.

Keskeinen kysymys on, missä menee rikollisuuden ja vihollistoiminnan välinen raja ja mitä niiden välissä on. Kuinka hyvin kansallisessa lainsäädännössä on varauduttu Ukrainan kaltaisiin tilanteisiin, joissa valtion maaperälle ilmestyi tunnuksettomia, sotilaita muistuttavia toimijoita. Kenen vastuulla he silloin ovat, poliisiin vai puolustusvoimien? Ovatko viranomaisten toimintatavat selvillä sen suhteen, mitä tällaisille toimijoille tehdään ja mikä viranomainen operatiota johtaa? Ymmärrettävästi Krimin niemimaan valtaamiseen johtaneet tapahtumat vuonna 2014 ovat herättäneet enemmän kysymyksiä kuin vastauksia.

Normaaliolojen häiriötilanteet pystytään pääsääntöisesti hoitamaan viranomaisten olemassa olevin toimivaltuuksin. Tavoitteena on, että myös poikkeusoloissa viranomaisten kokoonpanoa ja toimintatapoja muutetaan mahdollisimman vähän. Merkittävät turvallisuustilanteen muutokset saattavat edellyttää lisätoimivaltuuksia turvallisuusalan viranomaisille ja muille toimijoille (esimerkiksi yksityinen turvallisuusala). Valmiuden kohottamisen alkuvaiheen toimivaltuuskysymykset muodostavatkin mielenkiintoisen kokonaisuuden. Mikäli yhteiskunnassa tapahtuu äkillisesti jotain odottamatonta, kriisilainsäädännön toimivaltuuksia ei välttämättä saada heti käyttöön vaan viranomaiset joutuvat toimimaan rauhan ajan toimivaltuuksin. Sen tähden on syytä pohdita, mitä tällaisen uhkan konkretisoituminen käytännössä tarkoittaisi ja miten se voidaan torjua.

Toimivaltuudet perustuvat aina lakiin. Osa toimivaltuuksista on koko ajan voimassa, osa taas saadaan käyttöön kriisilainsäädännön turvin vain erikseen määritetyissä tilanteissa. Puolustusvoimien toimivaltuudet perustuvat puolustusvoimista annettuun lakiin (11.5.2007/551) ja poliisin toimivaltuudet poliisilakiin (22.7.2011/872). Oma merkityksensä on myös pakkokeinolain (22.7.2011/806) ja rikoslain (19.12.1889/39) säännöksillä, joista keskeisimpiä ovat rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelua ja 4 luvun 5 §:n pakkotilaa sekä pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n yleistä kiinniotto-oikeutta koskevat sääntelyt.

Poliisi vastaa rikostorjunnasta myös poikkeusoloissa pois lukien ne rikokset, joiden ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen kuuluvat

puolustusvoimille. Tästä säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014). Myös Rajavartiolaitoksella on erityiset rikostorjuntatehtävät, joista säädetään rajavartiolain (15.7.2005/578) 6 luvussa. Puolustusvoimat vastaa sotilaallisesta maanpuolustuksesta ja muiden viranomaisten tukemisesta siten, kuin puolustusvoimista annetussa laissa säädetään. Valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa liikutaan kuitenkin jossain määrin harmaalla alueella, jossa viranomaisten tehtäväkenttä voi olla osin päällekkäinen.

Valmiuslain (29.12.2011/1552) tarkoituksena on turvata maanpuolustuksen resurssit poikkeusoloissa. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto edellyttää, että yhteiskunnassa vallitsevat valmiuslain 3 § mukaiset poikkeusolot. Päätös toimivaltuuksien käyttöönottamisesta tehdään valmiuslaissa säädetyin edellytyksin. Käytännössä päätös tehdään valtiojohdon tasolla. Siten on ilmeistä, että poikkeusolojen kriteeristö ei voi täytyä kevein perustein. Toisaalta päätöksenteko poikkeusolojen toteamisesta voi kestää suhteellisen kauan. Valmiudensäätelyjärjestelmän tulee olla sellainen, että tarvittavat toimivaltuudet ovat välittömästi käytössä nopeasti ilmeneviä uhkatilanteita varten. Nykylainsäädännöllä tämä ei ole täysin ongelmatonta.

Poikkeusoloihin varautuminen perustuu valmiuslain 12 §:ään. Varautumiseen kuuluu esimerkiksi eri viranomaisten ja hallinnonalojen valmiussuunnitelmat, poikkeusolojen toiminnan koulutus ja harjoittelu sekä tilojen ja resursien varaukset. Poikkeusoloihin varautumisen yhteydessä varaudutaan myös lievempiin häiriötilanteisiin. (VN 2015). Varautuminen uhkiin toteutetaan yhteiskunnassa kokonaisturvallisuuden periaatteen mukaisesti. Olennainen osa varautumista on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Kriittinen infrastruktuuri, kuten sähkö ja tietoliikenne, muodostaa merkittävän osan yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista, ja se on myös varsin haavoittuvaa. (VN 2012, 23.) Kriittisten kohteiden suojaaminen on välttämätöntä jo poikkeusolojen alkuvaiheessa, todennäköisesti jo aikaisemminkin.

Valmiuslain 3 §:ssä mainittu aseellinen tai siihen verrattava hyökkäys on suhteellisen laaja käsite. Se, että vieras valtio hyökkää Suomeen konventionaalisiin menetelmin, on vain yksi – eikä välttämättä se todennäköisin – monista mahdollisista kehityskuluista. Valmiuslaissa tarkoitettun hyökkäyksen tunnusmerkistön voi toteuttaa myös esimerkiksi tietojärjestelmiin kohdistunut isku tai biologisin keinoin toteutettu hyökkäys. Hyökkäys voi tarkoittaa myös eivaltioillisen toimijan hyökkäystä, jos se on niin järjestäytynyt ja laaja, että se olisi verrattavissa valtion toteuttamaan hyökkäykseen. (HE 3/2008, 33.)

Toimivaltuuskysymyksissä tulee yhdistää sekä sotilaallinen että juridinen näkökulma ja pohtia, kuinka ne voivat hyödyttää toisiaan. Sotilaan näkökulmasta

tärkeintä on suojaamistehtävä, eli kuinka uhka saadaan ennaltaehkäistyä tai torjuttua. Lainsäädäntö taas antaa siihen rajat mutta myös mahdollisuudet. Lainopillisen metodin avulla toimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä voidaan systematisoida ja tulkita. Siitä voidaan löytää myös sellaisia heikkouksia, jotka rajoittavat tehtävän toteuttamista. Mitä käytännönläheisemmäksi uhkatilanteen kuvaaminen tehdään, sitä vaikeampaa on löytää niihin lainsäädännöstä yksiselitteisiä vastauksia.

Viranomaisten toimivaltuudet ovat ajankohtainen kysymys, koska sodankäynnin luonteen muuttumisesta ja uusista uhkista käydään jatkuvaa keskustelua. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että nykyään rikollis- ja vihollistoiminnan raja ei välttämättä ole selkeä. Sotaan tai sitä alemman asteiseen konfliktiin voi liittyä toimijoita, jotka toimivat vihollisen lukuun, mutta ilman näkyviä tunnuksia tai virallista valtiollista statusta. Sodankäynnin keinot ovat laajentuneet epäkonventionaaliseen suuntaan, ja niiden vaikutukset kohdistuvat laajalti yhteiskunnan eri toimintoihin. Niinpä viranomaisten toimivaltuuksia pitää arvioida kokonaisuutena sen sijaan, että tarkastelu keskittyisi siihen, minkä viranomaisen tehtäväkenttään mikäkin uhka kuuluu.

Artikkeli perustuu kirjoittajan Maanpuolustuskorkeakoulun pro gradu -tutkielmaan vuodelta 2016. Tutkimusmenetelminä oli tapaustutkimus, kehyshaastattelu ja lainopillinen metodi. Tutkimuksessa mallinnettiin kolme erilaista kohdetta ja niihin kohdistuvia erilaisia uhkatilanteita. Tutkimus kohdistui valmiuden kohottamisen alkuvaiheeseen, jolloin uhkat muodostuvat erilaisesta rikollisuudesta sekä vihollisen erikoisjoukkojen toiminnasta. Kehyshaastattelulla kerättiin tietoa tapauksista eri alojen asiantuntijoilta. Lainopillisen metodin avulla selvitettiin lainsäädännön rajoituksia ja mahdollisuuksia. Tutkimus oli rajattu kohteensuojaustehtävään. Tutkielma on turvaluokiteltu, joten tässä artikkelissa käsitellään aihetta vain sen julkisilta osin.

Hybridisodankäynnin asettamat haasteet lainsäädännölle

Hybridisodankäynnistä alettiin Suomessa puhua vasta Ukrainan kriisin yhteydessä. Termillä tarkoitetaan erilaisten, pääasiassa epätavanomaisten sodankäyntimenetelmien ja informaationsodankäynnin (jolla tarkoitetaan tiedon käyttämistä sodankäynnin välineenä) yhdistelmää strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Se voi olla valtiollista tai ei-valtiollista toimintaa, jossa tavanomaisen sodankäynnin lisäksi käytetään epätavanomaisia taktiikoita ja rikollista toimintaa. Hybridisodankäynti hämärtää rajaa sodan ja rauhan välillä. (Lalu & Puistola 2015, 1–2.) Hybridisodankäynnin keinot haastavat perinteisen valmiuskäsityksen ja viranomaisten toimialajaon. Siksi toimivaltuuksien ja

niiden taustalla olevan lainsäädännön tulisi mahdollistaa joustavat yhteistointaratkaisut viranomaisten välillä riippumatta siitä, onko jokin uhkatekijä yksiselitteisesti tietyn viranomaisen vastuulla.

Ukrainan ja Krimin tapahtumat ovat tyypiesimerkki siitä, mitä yleisesti pidetään hybridisodankäyntinä. Rácz (2015) toteaaakin, että ”*the case of Ukraine perfectly demonstrated how hybrid warfare is able to cripple the very functionality of a state without launching a full-scale war against it*” (emt. 66). Ukrainan kriisin ensimmäisessä vaiheessa tiedusteltiin, osin laillisin menetelmin, kohdemaan poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja infrastruktuuriin liittyvät heikoudet, ja valmisteltiin niiden hyödyntäminen. Toisessa vaiheessa hyökättiin maan hallintoa vastaan ja otettiin haltuun kriittisiä siviili- ja sotilaskohteita. Tehtävään käytettiin tunnuksettomia toimijoita, jotka kuitenkin käyttivät hyökkääjämäärä kalustoa. Hyökkäys toteutui pääosin ilman vastarintaa ja siihen liittyi voimakkaita informaatio-operaatioita. Kolmannessa, stabilisaatiovaiheessa, vallatuille alueille muodostettiin näennäinen hallinto, jolta käytännössä puuttui legitimaatio. (Rácz 2015, 57–67.)

Venäjän mukaan operaatioissa oli kyse venäläisvähemmistön suojelemisesta Ukrainassa. Grantin (2015, 75) mukaan väitettyjä oikeudenloukkauksia venäläisväestöä kohtaan ei kuitenkaan tapahtunut ”*neither widespread nor systematic*”. Venäjän toimintaa ei oikeuta myöskään YK:n peruskirjan 51 artiklan mukainen itsepuolustus-oikeus, koska tapauksessa ei ole kyse oikeudettomasta hyökkäyksestä Venäjää vastaan, eikä toisaalta sekään olisi oikeuttanut Ukrainan alueen miehittämiseen (Grant 2015, 77).

Krimin tunnuksettomien toimijoiden statuskysymystä on lähestytty etenkin kansainvälisen oikeuden ja sodan oikeussääntöjen näkökulmasta. Jonathan Eyal¹ on korostanut *The Guardian* (2014) –lehden haastattelussa erottautumisperiaatetta. ”*The basic principle in every conflict is combatants must have clear markings and they must belong to a state. If they do not belong to a state, they are classified as mercenaries or petty criminals. They are not entitled to be treated as prisoners of war. Special forces can hide ID for a single operation but the military cannot do this for extended periods.*” Periaate on suhteellinen yksiselitteinen. Se edellyttää kansainvälisen aseellisen selkkauksen olemassaoloa. Ukrainan tapauksessa tästä ei liene epäselvyyttä. Vaikka sodan osapuolina on myös Ukrainan väestöä, ei Venäjän osallisuudesta sotatoimiin jäänyt varteenotettavaa epäilyä.

Chekinov & Bogdanov (2013) kuvailevat artikkelissaan uuden sukupolven sodankäyntiä. Heidän mukaansa operaatio käynnistyy intensiivisellä, kuukausia kestäväällä ei-sotilaallisella kampanjalla kohdemaata vastaan muun muassa diplomaattisin, taloudellisin ja psykologisin keinoin. Voimakkaan propagandan tarkoituksena on vaikuttaa kohdemaan väestöön ja hallintoon sekä

asevoimien taistelumoraaliin. Kohdemaan alueelle soluttaudutaan lietsomaan provokaatioita ja epävakautta sekä tekemään terroristisia tekoja. Juuri ennen aseellista vaihetta kriittiset kohteet kartoitetaan laajalla tiedusteluoperaatiolla. Operaatiota jatketaan elektronisen sodankäynnin keinoin ja muilla asejärjestelmillä kriittisten siviili- ja sotilaskohteiden lamauttamiseksi. Operaation jälkeen maahan tunkeudutaan maajoukoilla. Sen tarkoituksena on eristää tärkeät kohteet ja lamauttaa jäljellä oleva vastarinta. Kuvaus on huomattavan yhdenmukainen Krimin miehityksen osalta. Chekinovin ja Bogdanovin artikkeli julkaistiin juuri ennen kriisin puhkeamista. Raczin (2015, 38–39) mukaan kirjoitus oli suunnattu selkeästi Ukrainaa vastaan.

Kuinka hyvin vastaavaan tilanteeseen on varauduttu Suomessa? Missä vaiheessa selkeästi organisoidut mutta tunnuksettomat joukot, jotka pyrkivät ottamaan haltuun kriittisiä kohteita, todetaan vihollistaistelijoiksi, jos Suomi ei ole virallisesti sodassa minkään valtion kanssa? Missä vaiheessa todetaan, että tällaiset joukot eivät ole enää poliisin vaan puolustusvoimien vastuulla? Missä vaiheessa puolustustila voidaan saattaa voimaan tällaisessa tapauksessa? Nykyisen puolustustilain (22.7.1991/1083) mukaan puolustustila saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella. Sen edellytyksenä on, että se on välttämätöntä eivätkä valmiuslain toimivaltuudet enää riitä (2 §). Nämä kriteerit eivät täytyne kovin helposti. Pikemminkin on todennäköistä, että tilanteessa joudutaan tulemaan toimeen valmiuslain tai jopa normaaliajan toimivaltuuksin.

Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta tapauksessa voi olla kyse aseellista selkkausta vähäisemmästä voiman käytöstä (*use of force*). Tällöin ei vielä voi vedota sodan oikeussääntöihin, koska niitä noudatetaan vasta kansainvälisen aseellisen selkkauksen yhteydessä. Ennen sitä tilanne on kansallisen sääntelyn varassa. Toisaalta siinä vaiheessa, kun kyse on valtioiden välisestä aseellisesta selkkauksesta, ei sillä ole merkitystä onko joukoilla tunnuksia vai ei. Sen sijaan olennaista on se, kenen lukuun joukot toimivat. Tällöin on noudatettava sodan oikeussääntöjä. (Takamaa 2015.) Tärkeintä on, että toimintatavat ovat selvillä kaikissa tilanteissa, koska muuten kyseessä on merkittävä lainsäädännöllinen heikkous, jota vastustaja pyrkinee hyödyntämään.

Oman haasteensa aiheuttaa se, että tällainen epäselvä vaihe voi kestää jopa vuosia. Raja sodan ja rauhan välillä ei ole selkeä, vaan eletään jonkinlaisessa välitilassa, joka ei välttämättä ole lähellä puolustustilaa. Viime kädessä vastuu toiminnasta voi olla siviiliviranomaisilla, jos uhkat sijoittuvat enemmän siviili- kuin sotilasviranomaisten tehtäväkenttään. Puolustusvoimat toki varautuu tukemaan muita viranomaisia, niin virka-apuperusteisesti kuin muutenkin.

Toisaalta puolustusvoimien lakisäätteiset, kaikkia valmiustiloja koskevat valvontatehtävät, ovat entistä korostuneemmassa asemassa. Niinpä rauhan ajan lainsäädännön tulisi olla sellainen, että se mahdollistaa uusiin ukiin

vastaamisen ilman poikkeusolojen lainsäädäntöä. Poikkeusolojen tunnusmerkistö ei välttämättä täyty hybridisodankäynnissä kovin helposti, tai ainaakaan yksiselitteisesti. Toisaalta myös kriisilainsäädännön toimivaltuuksien käyttöön saaminen saattaa viedä aikaa.

Hybridiuhkien torjunta edellyttää valtiollisten ja yksityisten toimijoiden yhteistoimintaa sekä ymmärrystä ja päätöksentekokykyä kriittisten toimintojen suojaamisessa. Se taas edellyttää yhtenäistä tilannekuvausta sekä toimintastrategioiden ja -tapojen kehittämistä ja harjoittelua. (Lalu & Puistola 2015, 4.) Hybridisodankäynti edellyttää myös yhteiskunnallisia valmiuksia. Kriisit voivat käynnistyä entistä nopeammin, mikä edellyttää muun muassa yhteiskunnan kriisinsietokyvyn ja ei-fyysisten suorituskykyjen kehittämistä. (Salonius-Pasternak & Limnell 2015, 1.) Käytännössä hybridiuhkien torjuminen vaatii kansainvälisen toimintaympäristön tapahtumien seuraamista. Keskeinen osa toimintastrategioiden ajanmukaisuuden arviointia on lainsäädännön kriittinen tarkastelu mahdollisten rajoitteiden havaitsemiseksi ja poistamiseksi. Uhkamallit muuttuvat nopeammin kuin lainsäädäntö, joka on aina poliittinen kompromissi.

Hybridisodankäynti vaatii joustavaa valmiutta ja resurssien nopeaa kohdentamista erilaisiin sodankäyntitapoihin ja kohteisiin. Haasteena on kohdistaa rajalliset resurssit ajoissa oikeaan paikkaan siten, että teot kyetään ennaltaehkäisemään ja torjumaan. Vihollinen ei ole enää yksiselitteisesti tunnistettavissa. Toimijoina voivat esimerkiksi olla oman tai vieraan valtion rikolliset, vihollisen erikoisjoukot tai niitä lähellä olevat tahot.

Nykyisellään viranomaisten jyrkkä toimialajako johtaa siihen, että poliisin voimavarat sitoutuvat sen lakisäätöihin tehtäviin eikä puolustusvoimat voi ryhtyä itsenäisesti toimenpiteisiin, koska sen toimivaltuudet on sidottu perinteisen sodankäynnin ja vihollistaistelijan määritelmiin. Myös poliisille annettavan aseellisen tai muutoin vaarallisen virka-avun rajaaminen vain puolustusvoimien kantahenkilökuntaan rajoittaa puolustusvoimien toimintamahdollisuuksia. Koska vastustaja etsii jatkuvasti heikkouksia ja pyrkii hyödyntämään niitä, Suomen ei tulisi tietoisesti ylläpitää tällaista haavoittuvuutta, jollainen epäselvä toimivaltuustilanne kiistatta on.

Merkittävä osa hybridisodankäyntiä on kybersodankäynti, jolla tarkoitetaan tietoverkossa tapahtuvaa vakoilua ja häirintää sekä eri järjestelmiin ja kohteisiin vaikuttamista. Yhteiskunnan tietointensiivisyys, korostunut riippuvuus sähköstä ja tietoverkoista, ulkomaisen omistuksen kasvu sekä toimintojen ulkoistaminen ja avoimien tietoverkkojen lisääntynyt käyttö ovat asettaneet uudenlaisia vaatimuksia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle. Tämä koskee paitsi normaalioloja, myös normaaliolojen vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja. Kyberhyökkäykset toimivat painostusvälineinä ja jopa

vaikuttamiskeinona perinteisten sotilaallisten voimakeinojen ohella. Kybersodankäynnin toimijat (niin valtiolliset kuin ei-valtiollisetkin) ovat entistä ammattimaisempia ja kykenevät aiheuttamaan entistä vakavampia uhkia. (VN 2013, 1.)

Kybertoimintaympäristö voi vaikuttaa paljon fyysiseen maailmaan silloin, kun puhutaan kriittisten kohteiden suojaamisesta. Yhtenä vaihtoehtona voi olla esimerkiksi kulunvalvontajärjestelmän lamauttaminen kybermenetelmien avulla, jonka jälkeen kohteelle isketään konventionaalisiin menetelmin. Mahdollista on myös kohteen toiminnan sabotointi ilman fyysistä vaikutusta, koska suurin osa kriittisistä toiminnoista on automatisoitu ja siten alttiina kyberhyökkäyksille. Kohteesta riippuen vaikutus voi olla mittava, jos kyse on esimerkiksi sähkön- tai vedenjakelusta.

Missä sitten kulkee raja sodan ja rauhan välillä kybertoimintaympäristössä? Sodan oikeussääntöjen näkökulmasta lienee syytä olettaa, että toimenpiteillä saatava vaikutus ja iskun kohde ovat ratkaisevassa asemassa riippumatta siitä, millä tavoin vaikutus on aiheutettu. Jos hyökkäys kohdistuu esimerkiksi sähköntuotantolaitokseen, lienee yhdentekevää onko kohde lamautettu kiinteisin vai kybermenetelmin. Siten tiettyyn kohteeseen suunnattu tai tietyn vaikutuksen omaava kybertoiminta voi laukaista aseellisen konfliktin, jolloin sodan oikeussäännöt tulevat sovellettaviksi. Kyberuhkiin varautuminen ja niiden torjuminen edellyttävät kaikilta toimijoilta hyvää yhteistoimintaa. Sen mahdolliset esteet on poistettava jo rauhan aikana. Kenties kyberulottuvuus onkin esimerkki sodankäynnin uusista ilmiöistä, joihin vastaaminen edellyttää viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien syvällistä pohdintaa ja niiden mahdollisia uudelleenjärjestelyjä.

Lainsäädännön muutostarpeet kriittisten kohteiden suojaamisessa

Millaisia ongelmia toimivaltuuslainsäädännössä on kriittisten kohteiden suojaamisessa? Vastaus riippuu monesta tekijästä, kuten toimitaanko siviili- vai sotilasalueella, onko kyseessä asevelvollisista vai kantahenkilökunnasta koostuva joukko ja onko kohdehenkilö rikollinen vai vieraan valtion taistelija. Merkitystä on myös sillä, onko kyseessä virka-aputehtävä vai sotilaallinen maanpuolustustehtävä. Huomattavaa on, että yksittäisessä kohteensuojaustehtävässäkin turvallisuustoiminnan yhteensovittamista voi vaatia parhaassa tapauksessa poliisin, puolustusvoimien, kohteen omistajan, kohteen käyttäjän, vartiointiliikkeen, maanomistajan ja mahdollisesti kunnallisten toimijoiden toimintatavat

ja tarpeet. On selvää, että johtosuhteiden ja toimintamallien tulee olla selvillä ja mielellään harjoiteltuina jo rauhan aikana.

Suomessa, kuten muissakin oikeusvaltioissa, lähtökohtana on, että sotilaat eivät osallistu yksityishenkilöön kohdistuviin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviin vaan niistä vastaa siviiliviranomainen, yleensä poliisi. Puolustusvoimat on kuitenkin velvollinen antamaan poliisille virka-apua siten, kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (5.12.1980/781, virka-apulaki) säädetään. (Helminen ym. 2013, 129–130.) Aseellista tai muutoin vaarallista virka-apua (esimerkiksi aseistautunut rikollinen) voi antaa vain puolustusvoimien virkamies, ei siis varusmies tai reserviläinen.

Kohteensuojaustehtävään voi liittyä lukuisia rajoituksia. Jos kyseessä on reserviläisjoukko ja kohdetta suojataan siviilialueella poliisille annettavana virka-apuna, toimintamahdollisuudet ovat hyvin rajalliset. Tiedon kerääminen ja ulkokehän vartiointi on mahdollista, mutta esimerkiksi vaarallisen henkilön kiinnioton tai aseellisen virka-avun yhteydessä lainsäädännön rajoitukset tulevat vastaan. Asevelvollisten käyttö aseellisessa tai vaarallisessa virka-avussa on asevelvollisuuslain (28.12.2007/1438) 78 § mukaan yksiselitteisesti kielletty.

Sotilaspoliisikompaniat ja maakuntakompaniat koulutetaan kohteensuojaukseen ja yhteistoimintaan poliisin kanssa. Käytännössä toimintamahdollisuudet ovat nykyilainsäädännöllä huomattavasti rajallisemmat kuin mitä koulutuksessa harjoitellaan. Viime kädessä siviilikohdetta suojaavan joukon toimivaltuudet perustunevat hätävarjeluun (rikoslain 4 luvun 4 §) ja yleiseen kiinniotto-oikeuteen (pakkokeinolain 2 luvun 2 §). Kyse on poliisijohtoisesta tehtävästä. Samoin siinä tapauksessa, jos kohteensuojaustehtävä muuttuu etsintä- ja kiinniottotehtäväksi, joka suoritetaan virka-apuna poliisille. Poliisin tulee olla johtamassa toimintaa. Se, täyttyykö lain edellyttämä vaatimus pelkällä radioyhteydellä, ei ole täysin yksiselitteistä.

Sotilaiden toimivaltuudet, jotka perustuvat puolustusvoimista annettuun lakiin, eivät ole voimassa siviilialueella, pois lukien rikoslain 45 luvun alaisen henkilön kiinniotto, josta säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa. Sotilasalueella puolustusvoimien virkamiehillä ovat ne toimivaltuudet, joista puolustusvoimista annetun lain 18–23 §:ssä säädetään, asevelvollisia koskee vain saman lain 23 §, jossa säädetään voimankäytöstä vartio- ja päivystystehtävässä. Ainoa toimivaltuusperuste asevelvollisen suorittamalle kiinniottolle on pakkokeinolain 2 luvun 2 § mukainen yleinen kiinniotto-oikeus, johon ei sisälly oikeutta kiinniottotun turvallisuustarkastukseen. Joukon työturvallisuuden kannalta tätä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Henkilökunnalle turvallisuustarkastusoikeus on erikseen mahdollistettu puolustusvoimista annetussa laissa (20 §).

Toisaalta, vaikka virka-apuun käytettäisiin vain kantahenkilökuntaa, käytännössä on epäselvää, mitä virka-apulain 6 §:ssä mainittu ”poliisimiehen ohjaus” tarkoittaa. Virka-apulain mukaan virka-apua antavan henkilön on nimittäin mahdollista vain *”erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus poliisimiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavana”*. Poliisin resurssit tuskin lisääntyvät valmiutta kohotettaessa. Siten ei liene mahdollista, että poliisi on fyysisesti paikan päällä jokaisella kohteella ”ohjaamassa” voimakeinojen käyttöä.

Asevelvollisia voidaan käyttää kohteiden vartiointiin, mutta joukkoa ei voida aseistaa tehtävää varten. Aseistamattoman joukon kyky kohteen vartiointiin on melko rajoittunut, jos kohteelle hyökätään aseistautuneena. Käytännössä kyseeseen tulee vain yleisen kiinniotto-oikeuden ja hätävarjelun mahdollistamat toimenpiteet. Puolustusvoimien harjoitustoiminnassa esimerkiksi sotilaspoliisikomppania voi poikkeusoloissa antaa poliisille aseellista virka-apua. Tässä on vahva ristiriita voimassaolevaan lainsäädäntöön nähden.

Tilanne on toinen, jos kyseessä on sotilaallinen maanpuolustustehtävä. Silloin toimitaan puolustusvoimien toimivaltuuksilla, jotka perustuvat puolustusvoimista annetun lain 4 §:ään. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan maanpuolustustehtävässä voidaan käyttää myös varusmiehiä tietyn koulutusvaiheen jälkeen (OKV/50/20/2015). Tällöin poliisin rooli on toinen kuin virka-aputehtävässä. Aiheemme kannalta olennaista on pohtia, missä vaiheessa ja kuka tekee päätöksen, että kohdetta ei suojata poliisille annettavana virka-apuna vaan maanpuolustustehtävänä. Mitä tulee tapahtua, että sellainen päätös voidaan tehdä? Lainsäädäntö ei tarjoa tähän yksiselitteistä vastausta, sillä sotilaallinen maanpuolustustehtävä ei varsinaisesti edellytä poikkeusolojen toteamista. Kynnys siihen voi kuitenkin olla poliittisista syistä johtuen varsin korkea.

On perusteltua olettaa, että valmiudenkohottamisen alkuvaiheen tehtävät siviilialueella ovat virka-apuperustaisia, koska vastuu yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta kuuluu poliisille. Sotilasalueella sotilaiden toimivaltuus voimakeinojen käyttöön perustuu puolustusvoimista annetun lain 23 §:ään. Valmiuslain soveltamisohjeessa kuitenkin todetaan, että *”jos poikkeusoloissa ilmenee tarve toimivaltuuksille, joihin ei ennalta ole valmiuslaissa tai muussa laissa varauduttu, tulee arviotavaksi tarve ja mahdollisuus muuttaa lainsäädäntöä. Vastaavasti tilanteessa, joka ei vakavuudeltaan ylitä valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamiskynnystä, voi olla tarpeen antaa tilanteeseen ja käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin liittyvää lainsäädäntöä. Varautumiseen kuuluu, että tilanteen sitä edellyttäessä säädettäväksi kaavailtuja lainsäädäntömuutoksia valmistellaan etukäteen.”* (VN 2015.)

Poikkeusolojen säädösmuutokset eivät kuitenkaan ole ensisijainen keino puuttuvien toimivaltuuksien käyttöön saamiseksi vaan niihin tulee varautua jo rauhan ajan lainsäädännöllä. Mikäli eteen tulee tilanne, johon ei ole varauduttu tai kriisi eskaloituu poikkeuksellisella tavalla, säädösmuutoksia voitaneen tehdä hyvinkin nopeasti. Toisaalta joitakin toimivaltuuksia voidaan pitää niin pitkälle menevinä, ettei niitä haluta kirjata rauhan ajan lainsäädäntöön, vaikka sellainen tarve olisi tiedostettu. Säädösmuutoksia ei voida kuitenkaan pitää kovin joustavana ja nopeana tapana paikata puuttuvia toimivaltuuksia. Uusien toimivaltuuksien käyttöön tulee varautua jo normaalioloissa, jolloin säädösvalmistelu on voitu tehdä paremmilla resursseilla.

Nykyisessä lainsäädännössä on muitakin epäkohtia, jotka voivat aiheuttaa haasteita etenkin valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa. Aluevalvontalaissa (18.8.2000/755) aluevalvontaviranomaisille (rajavartiolaivos ja puolustusvoimat) mahdollistetaan alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen tarvittaessa voimakeinoin, mutta aluevalvontalaki on tarkoitettu rauhan ajan toimintaan (Buure-Hägglund 2002, 14–15). Jos puolustusvoimat joutuu käyttämään voimaa maan puolustamiseksi (vaikka puolustustila ei olisi voimassa), tapahtuu voimankäyttö sotilaskäskyjen, ei aluevalvontalain perusteella (ks. puolustusvoimista annetun lain 30–33 §). Voimankäytöllä maan puolustamiseksi tarkoitetaan tässä yhteydessä puolustusvoimista annetun lain 4 § mukaista sotilaallista maanpuolustustehtävää erotuksena aluevalvontalain mukaisesta aluevalvontatehtävästä, jossa myös voidaan käyttää voimaa siten kuin aluevalvontalain 33 §:ssä säädetään. Aluevalvontalaki on myös siinä mielessä aukollinen, että se tunnistaa vain vieraan valtion vihamielisen toiminnan. Muut toimijat, kuten terroristiryhmät, torjutaan poliisin toimivaltuuksin, tarvittaessa puolustusvoimien virka-apua käyttäen. (Buure-Hägglund 2002, 227–228.)

Keskeinen ongelma toimivaltuuksien käytännön kannalta koskee tilannetta, jossa ei ole täysin selvää, onko kohdehenkilönä vieraan valtion taistelija vai muu toimija? Onko kyseessä puolustusvoimista annetun lain mukainen sotilaallinen maanpuolustustehtävä, vai sisäisen turvallisuuden rikostorjunnallinen tehtävä, josta vastaa poliisi? Henkilö voi olla siviilivarustuksessa, mutta tosiasiallinen toiminta viittaa esimerkiksi vieraaseen valtioon tai järjestäytyneeseen toimintaan. Onko esimerkiksi mahdollista puuttua maanpetollisen järjestön toimintaan ilman konkreettista rikosepäilyä? Puolustustilalain nojalla tilanne on ratkaistavissa yleisillä turvallisuustoimivaltuuksilla, mutta valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa puolustustila ei vielä ole voimassa.

Johdopäätöksiä sotilallisen toiminnan näkökulmasta

Kun siviilikohteita suojataan virka-apuna, asevelvollisten toimintamahdollisuudet rajoittuvat kohteen ulkokehän vartiointiin. Asevelvollisia voidaan käyttää myös alueen valvontaan (jolla tarkoitetaan tässä sotilaspoliisien tehtävyyttä, ei aluevalvontalain mukaista tehtävää), johon voi sisältyä tiedon keruuta vastuualueelta. Kohteelta tavatuilta henkilöiltä voidaan tarkastaa henkilöllisyys vain poliisin käskemänä ja silloin, kun se tosiasiallisesti liittyy poliisitehtävään. Siihen, tuleeko poliisin olla fyysisesti paikalla vai riittääkö pelkästään viestivälillä annettu käsky, ei oikeuskirjallisuuden valossa ole täysin yksiselitteistä vastausta. Voimankäyttötilanteisiin asevelvollisia ei voi kuitenkaan käyttää pois lukien hätävarjeluksi muuttuvat tilanteet. Henkilöiden mahdollinen kiinniotto voidaan tehdä vain yleisen kiinniotto-oikeuden nojalla.

Siviilikohteella toimittaessa oman haasteensa muodostaa niiden toimijoiden määrä, joiden intressit ja tehtävät vaativat toiminnan yhteensovittamista kohteen suojauksessa. Esimerkiksi kohteen tekninen valvonta on toteutettava yhteistoiminnassa poliisin, kohteen omistajan ja käyttäjän, sekä mahdollisesti yksityisen vartiointiliikkeen kanssa. Poliisi johtaa toimintaa kohteella. Poliisin virka-apupyynnön sisällöllä on suuri merkitys sille, millainen joukko tehtävään lähetetään ja miten joukko varustetaan. Osa virka-apuun liittyvistä rajoitteista voidaan välttää ottamalla alue puolustusvoimien haltuun joko sopimalla asiasta maanomistajan kanssa tai sitten puolustusvoimista annetun lain 14 §:n perusteella ja käskemällä joukko sotilalliseen maanpuolustustehtävään. Kokonaisuutena tulee tukea tällaista päätöstä. Valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa perusteita sille ei välttämättä ole olemassa.

Sotilasalueella kohteiden suojaaminen toteutetaan puolustusvoimien toimivaltuuksin, jotka perustuvat puolustusvoimista annettuun lakiin (18–23 §). Toimivaltuuksien käytön rajoittaminen vain puolustusvoimien virkamiehiin on merkittävä toimintaa rajoittava tekijä, pois lukien voimankäytön vartiotehtävissä mahdollistava 23 § sekä yleinen kiinniotto-oikeus (pakkokeinolaki 2 luvun 2 §). Henkilöllisyyden tarkastaminen ja kiinniotetun turvallisuustarkastus ovat siten mahdollisia vain puolustusvoimien kantahenkilökunnan läsnä ollessa.

Sotilallisessa maanpuolustustehtävissä keinovalikoimaa ei ole rajattu myöskään asevelvollisten osalta. On kuitenkin huomattava, että kohteen ulkopuolella vastuu yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta kuuluu poliisille, mikä edellyttää tiivistä yhteistyötä myös sotilaskohteen suojaamisessa. Vaikka puolustusvoimien toimivaltuudet päättyvät lähtökohtaisesti sotilasalueen rajalle, voi yleinen kiinniotto-oikeus ja hätävarjelu tulla sovellettaviksi esimerkiksi

tilanteessa, jossa kohdehenkilö poistuu alueelta eikä poliisi ole välittömästi saatavilla.

Mikäli suojattava kiinteistö ja sen lähialue on otettu haltuun valmiuslain 113 §:n nojalla, puolustusvoimien toimintamahdollisuudet paranevat. Pykälä mahdollistaa esimerkiksi linnoitus- ja puolustusjärjestelyt, jotka muutoin eivät olisi mahdollisia ilman kiinteistönomistajan suostumusta. Toiminnassa tulee kuitenkin huomioida puolustusvoimista annetun lain 14 § rajoitteet, jonka mukaan haltuunotetulle kiinteistölle ei saa aiheuttaa merkittävää haittaa. Se taas rajoittaa linnoitus- ja muita puolustusvalmistelutoimenpiteitä, ellei asiasta päästä sopimukseen kohteen omistajan kanssa.

Kuten edellä on kuvattu, olennainen seikka kohteiden suojauksen kannalta on kohdehenkilöiden statuskysymystä. Jos henkilöt ovat siviilivarustuksessa eikä varsinaista sotatilaa minkään valtion kanssa varsinaisesti vielä ole, henkilöt ovat lähtökohtaisesti rikollisia, joista vastaa poliisi. Jos kohdehenkilöt puhuvat vierasta kieltä ja käyttävät sellaista ulkoista tunnusmerkistöä, joka indikoi heidän kuuluvan vieraan valtion sotavoimiin, tai jos he ovat aseistettuja, voi tilanne muuttua. Asiaa on mahdoton ratkaista etukäteen. Päätös on tehtävä tilanteen kokonaisarvioinnin perusteella.

Toisaalta, jos kohteelle hyökätään aseellisesti, tilanteen välitön hoitaminen tuskin muuttuu merkittävästi, olipa hyökkääjillä näkyvät tunnuksot tai ei. Hätävarjelua ja sotilaallista maanpuolustustehtävää yhdistää se, että keinovalikoimaa ei ole varsinaisesti rajattu. Suurin ero tehtävien välillä ilmenee siinä, mistä näkökulmasta niitä jälkikäteen arvioidaan, ja miten tilanteen jatko hoidetaan. Joka tapauksessa olisi suotavaa, että tehtävän luonnetta ei tarvitsisi miettiä hyökkäystä torjuttaessa vaan se olisi tehty jo huomattavasti aikaisemmin.

Kyse on pitkälti siitä, miten aseellisen konfliktin olemassaolo todetaan (ks. Buure-Hägglund 2002, 72). Kuten todettu, varsinaista puolustustilaa tai vieraan valtion sodan julistamista se ei voi enää edellyttää. Ratkaisevaa on kokonais-tilanne, eli onko vastaavia tapauksia ollut aikaisemmin tai tuleeko niitä lyhyessä ajassa lisää. Jos kyse on ensimmäisestä, rajoitetusta hyökkäyksestä, hyökkääjiä voitaneen pitää rikollisina. Jos hyökkäys on laajamittaisempi tai niitä on tapahtunut jo useita, voidaan tapaus tulkita aseelliseksi konfliktiksi.

Mikäli puolustustila on voimassa ja hyökkäystä pidetään aseellisena konfliktina, muuttuvat viranomaisten johtosuhteet. Tällöin poliisi antaa virka-apua puolustusvoimille vaikka siviilikohteen suojaaminen muutoin kuuluukin poliisin vastuulle. Myös silloin, jos hyökkääjät täyttävät vihollistaistelijan tunnusmerkistön, niiden torjunta kuuluu puolustusvoimille. Kuitenkaan ei ole täysin selvää, missä vaiheessa ja millä edellytyksillä virka-aputehtävä voi muuttua sotilaalliseksi maanpuolustustehtäväksi.

Hyökkäyksestä huolimatta tehtävä voi jatkua virka-apuna. Näin erityisesti silloin, jos kohdehenkilöt ovat (ainakin ulkoisesti) siviilejä, eikä Suomi ole vielä sodassa. Myös se, että tehtävä on alkanut virka-apuna, vaikuttaa suhteellisen sitovalta. Siihen, että tehtävän luonne muuttuisi sotilaalliseksi maanpuolustustehtäväksi tai edes aluevalvontalain mukaiseksi aluevalvontatehtäväksi, ei välttämättä riitä yksittäinen tapahtuma vaikka se olisi kuinka vakava tahansa. Kokonaisuutena teko voi muistuttaa terroritekoa – jonka torjumisesta vastaa poliisi - tai sotilaallista hyökkäystä ottamatta kantaa hyökkääjien mahdollisiin motiiveihin.

Tehtävän muuttumista sotilaalliseksi maanpuolustustehtäväksi taas puoltaa se, että hyökkääjien toiminta on selvästi sotilaallisesti organisoitua. Avoin aseiden kantaminen ja vieraan kielen puhuminen voi indikoida heidän edustavan vihollisvaltiota. Tämä ei välttämättä itsessään olisi vielä ratkaisevaa, mutta jos oletuksena on, että tilanne lähialueella on ollut jo pidemmän aikaa levoton ja konflikti on käytännössä vain odottanut tuloaan, ei sen eskaloituminen tällä tavoin ole mitenkään mahdotonta. Jos kyseeseen tulee sotilaallinen maanpuolustustehtävä, se on merkittävä sotilaskäskyasia, jota koskeva päätöksenteko tapahtuu valtiojohdon tasolla.

Yhteenvedona voidaan todeta, että poliisilla on riittävät toimivaltuudet suojata kohteet rikollisilta. Poliisin resurssien riittävyys on sitä suurempi ongelma, mitä lähempänä poikkeusoloja ollaan. Puolustusvoimien henkilökunnan poliisille antama virka-apu on toimivaltuuksien kannalta suhteellisen ongelmattonta, mutta asevelvollisten osalta rajoittunutta. Asevelvollisia ei voida käyttää rikostorjuntatehtäviin, kuten vaarallisen henkilön kiinniottoon. Yleinen kiinniotto-oikeus ja joissain tapauksissa poliisin antama käsky kiinniotosta virka-apulain nojalla on mahdollista. Lähtökohtaisesti poliisin tulee olla paikalla, vaikka laki ei yksiselitteisesti sulje pois mahdollisuutta käskyn antamiseen viestivälineellä.

Toimivaltuuksien kannalta toimivin ratkaisu kohteiden suojaamiseen olisi saada suojattava kiinteistö puolustusvoimien hallintaan puolustusvoimista annetun lain 14 § perusteella jo ennen valmiuden kohottamista. Tällöin kohteella voidaan toimia sotilasalueen toimivaltuuksin. Pykälä antaa mahdollisuuden suorittaa kohteella valmistelutoimenpiteitä huomioiden kuitenkin laissa mainitut rajoitukset, kuten välttämättömyys- ja tilapäisyysedellytykset. Vaihtoehtoisesti alueiden käytöstä voidaan sopia maanomistajan kanssa, mikä helpottaa kohteen lähialueen valvontaa. Valvontakalustoa ei nimittäin voida asentaa kohteen ulkopuolelle ilman, että siitä ilmoitetaan. Ilmoitusvelvollisuus johtuu yksityisyyden suojan vaatimuksista. Poikkeuksena ilmoitusvelvollisuudesta ovat tilanteet, joissa poliisi käyttää salaisia pakkokeinoja, kuten teknistä katselua. Tämä edellyttää kuitenkin konkreettista rikosepäilyä ja yksilöityä

kohdehenkilöä (ks. esim. pakkokeinolain 10 luvun 19 §). Kyseeseen voi tulla myös poliisilain 5 luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi lain mukaisten edellytysten täyttyessä.

Jos kohteen suojaaminen suunnitellaan lähtökohtaisesti niin, että kohde ja sitä ympäröivä lähialue otetaan puolustusvoimien haltuun puolustusvoimista annetun lain 14 §:n perusteella, alueen kameravalvonta voidaan järjestää puolustusvoimien toimivaltuuksilla. Mikäli kohteen ulkopuolella joudutaan turvautumaan poliisin toimivaltuuksilla suoritettavaan valvontaan sillä voi olla rikioksia ennalta ehkäisevä vaikutus, koska kohteen suojauksesta ja valvonnasta on ilmoitettu näkyvästi.

Lopuksi

Raja sodan ja rauhan välillä on hämärtynyt viime vuosien aikana. Sodan olemassaoloa ei voida todeta sodan julistuksen perusteella, koska nykyaikaisissa kriiseissä sellainen julistus ei ole kovin todennäköinen. Ylipäänsä sodan tunnusmerkistöä ei voida päätellä ennakkoon asetettujen kriteerien perusteella vaan eri tekijöiden kokonaisvaikutuksesta. (Buure-Hägglund 2002, 72.) Myös uudet sodankäynnin muodot, kuten kyberulottuvuus, vaikeuttavat kokonaisuutensa hahmottamista. Esimerkiksi tietoverkkohyökkäyksen voidaan ylittävän aseellisen selkkauksen kynnyksen vasta silloin, jos sen vaikutus on sama kuin kineettisillä aseilla. (Takamaa 2015.)

Sotilaallisesta näkökulmasta tärkeintä on käsketyt tehtävät täyttämisen. Keskeisin kysymys kohteiden suojaamisessa koskee joukon toimivaltuuksia. Mikäli puolustusvoimien toimivaltuudet eivät riitä tai niiden käyttö on hyvin rajoitettua (esimerkiksi asevelvollisten käyttö virka-aputehtäviin), tulee nykyistä lainsäädäntöä muuttaa. Tämä voi edellyttää perustuslaintasoista sääntelyä, joten kynnys siihen saattaa olla korkea.

Yksi keskeinen haaste on saattaa reserviläisiä koskevat toimivaltuudet ajan tasalle. Varautumisen ja tilanteiden hallinnan kannalta on tärkeää, että puolustusvoimilla on käyttökelpoinen reservi virka-aputehtäviin ja puolustusvoimat voivat reagoida nopeasti kehittyviin kriiseihin myös omin toimivaltuuksin. Kyse ei ole siitä, etteikö joukkoja koulutettaisi oikein vaan siitä, että lainsäädäntö osin estää tarkoituksenmukaisen toiminnan koulutetulla tavalla. Reserviläisten toimivaltuuskysymykset tulisi ratkaista jo rauhan aikana, sillä kriisin alkuvaiheessa joudutaan mitä todennäköisimmin toimimaan rauhan ajan toimivaltuuksin.

Rikollisuuden ja vihollistoiminnan välinen raja on häilyvä. Puolustusvoimiin kohdistuva sabotaasi voi olla maanpetoksellinen rikos, jos sen voidaan katsoa edes välillisesti avustavan vihollista. Tavanomainen puolustusvoimiin kohdistuva ilki-valta ei siten kuulu maanpetosrikosnimikkeeseen alle, mikäli tekijällä ei ole maanpetoksellista tarkoitusta. (Nykänen 2014, 13.) On aivan eri asia, miten tällainen tarkoitus todennetaan. Tekoa ja sen taustalla olevia vaikuttimia tulee arvioida kokonaisvaltaisesti. Kriteerit eivät täytyne kovin kevein perustein. Kokonaisarviointiin vaikuttaa myös se, kuinka lähellä ollaan varsinaista sotilaallista konfliktia. On huomattava, että puolustusvoimiin kohdistuva ilki-valta voidaan rangaista esimerkiksi vahingontekona (rikoslain 35 luvun 1 §) vaikka tekijän motiivit jäisivät selvittämättä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että perinteinen valmiuskäsitys ei vastaa enää tämän päivän vaatimuksiin. Varautuminen hybridisodankäynnin mukaisiin ughiin edellyttää valmiuslainsäädännön kriittistä tarkastelua sekä hybridisodankäynnin johtamisen harjoittelua. On syytä tiedostaa, että sotilaallista voimaa tai sillä uhkaamista voidaan käyttää Suomea vastaan hyvinkin nopeasti ja yllättävästi (Salonius-Pasternak & Limnell 2015, 2). Valmiuden ja voimankäytön sääntely on tarpeen, koska uudet uhkat voivat poiketa siitä, mihin on varauduttu. Sääntely ei saa kuitenkaan olla liian kankeaa eikä sitä saa sitoa perinteisiin käsityksiin sodasta ja rauhasta.

Viitteet

- 1) Jonathan Eyal on Royal United Services Institute (RUSI):n johtaja. RUSI on riippumaton ajatushautomo, joka on keskittynyt kansainvälisen turvallisuuden ja puolustuksen kysymyksiin. RUSI on perustettu v. 1831.

Lähteet

- Aluevalvontalaki (18.8.2000/755).
Asevelvollisuuslaki (28.12.2007/1438).
Buure-Hägglund, Kaarina (2002). *Suomen kriisilainsäädäntö*. Helsinki: WSOY lakitieto.
Chekinov, S. & S. Bogdanov (2013). *The Nature and Content of a New-Generation War*, 4th Military Thought (October-December), 12–23.
http://www.eastviewpress.com/Files/MT_FROM%20THE%20CURRENT%20IS-SUE_No.4_2013.pdf, 22.3.2016.
Grant, Thomas (2015). Current Developments, Annexation of Crimea. *The American Journal of International Law*, 109(1), 68–94 .
Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008).
Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Satu Rantaeskolä (2012). *Poliisilaki*, Helsinki: Talentum.

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (5.12.1980/781).

Laki puolustusvoimista (11.5.2007/551).

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (28.3.2014/255).

Lalu, Petteri & Juha Puistola (2015). *Hybridisodankäynnin käsitteestä*, Puolustusvoimien Tutkimuslaitoksen katsaus 01-2015. Helsinki: Puolustusvoimien tutkimuslaitos.

Nykänen, Marika (2014). *Pakkokeinotoimivaltuudet poikkeusoloissa*. Oikeustieteen pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Oikeuskanslerin virasto (2015). Oikeuskanslerin ratkaisu OKV/50/20/2015, 4.1.2016.

Pakkokeinolaki (22.7.2011/806).

Poliisilaki (22.7.2011/872).

Puolustustilalaki (22.7.1991/1083).

Rácz, András (2015). Russians hybrid war in Ukraine. Breaking the enemy's ability to resist. *FIIA report 43*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Rajavartiolaki (15.7.2005/578).

Rikoslaki (19.12.1889/39).

Salonius-Pasternak, Charly & Jarno Limnell (2015). Suomi hybridisodankäynnin kohteena – Yhteiskunnallisia haavoittuvaisuuksia ja sotilaallisella voimalla uhkaamista, *FIIA Comment 6/2015*. Helsinki: Ulkopoliittinen Instituutti.

Takamaa, Kari (2015). Opetuskeskustelu 9.9.2015.

The Guardian (2014). Russian troops removing ID markings 'gross violation'. 6.3.2014. <https://www.theguardian.com/news/defence-and-security-blog/2014/mar/06/ukraine-gross-violation-russian-troops>, 11.3.2016.

United Nations (1974). Definition of Aggression, General Assembly resolution 3314 (XXIV) 14.12.1974. <http://hrlibrary.umn.edu/instree/GAres3314.html>, 22.3.2015.

Valmiuslaki (29.12.2011/1552).

Valtioneuvosto (2012). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 (VN 2012). Valtioneuvoston selonteko, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012.

Valtioneuvosto (2013). Suomen kyberturvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013.

Valtioneuvosto (2015). Valtioneuvoston ohje valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön otosta 15.4.2015. Helsinki: Valtioneuvosto.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Helsinki: Puolustusministeriö.