ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET
THE FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Helmikuu 2011

FIIA COMMENT 2/2011

Katri Pynnöniemi
Tutkija
Ulkopoliittinen instituutti

Turvassa Venäjällä? > Venäjän uusi turvallisuuslaki herättää lukuisia kysymyksiä

Venäjän uuden turvallisuuslain on tarkoitus selkeyttää valtion viranomaisten toimivaltuuksia turvallisuuskysymyksissä. Laki onnistuu tässä kuitenkin vain osittain: siinä ei selvästi määritellä, mitä turvallisuudella tarkoitetaan tai miten eri viranomaisten toimintaa tullaan koordinoimaan.

Presidentti Dmitri Medvedevin kaudella on aktiivisesti uudistettu Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksia sekä määritelty uudestaan Venäjän suhteita ulkovaltoihin ja yleensä maan kansallista turvallisuutta. Uusi ulkopoliittinen doktriini hyväksyttiin kesäkuussa 2008, ja toukokuussa 2009 Medvedev allekirjoitti pitkään valmistellun kansallisen turvallisuusstrategian. Helmikuussa 2010 hyväksyttiin uusi sotilasdoktriini jota edelsivät marraskuussa 2009 puolustuslakiin tehdyt muutokset. Viimeisin uudistus on Medvedevin joulukuussa 2010 allekirjoittama turvallisuuslaki.

Mistä uudessa turvallisuuslaissa on oikeastaan kysymys? Onko sillä poliittisia – ja erityisesti turvallisuuspoliittisia – seuraamuksia? Entä edistääkö uusi laki koordinoituja toimia turvallisuuden parantamiseksi? Domodedovon lentokentälle tammikuun lopulla tehty terrori-isku kertoo piinallisella tavalla siitä, että turvallisuudessa on kohentamisen varaa.

Uusi turvallisuuslaki selkeyttää presidentin ja hallituksen sekä Venäjän parlamentin ylä- ja alahuoneen (liittoneuvoston ja duuman) toimivaltojen rajoja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Uuden lain sanotaan myös vahvistavan turvallisuusneuvoston roolia. Turvallisuusneuvosto on ”perustuslaillinen neuvoa-antava toimielin”, joka valmistelee presidentin päätökset kansallista turvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Uudessa turvallisuuslaissa todetaan, että turvallisuusneuvosto valmistelee kansallisen turvallisuusstrategian pohjalta ”valtion turvallisuuspolitiikan”, jonka presidentti hyväksyy.

Huomionarvoista on, että aiempi, vuonna 1992 hyväksytty turvallisuuslaki erottelee selvästi lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan piiriin kuuluvat vastuualueet koskien yksilön, yhteiskunnan ja valtion turvallisuuden takaamista. Tätä erottelua ei uudessa laissa tehdä. Sen sijaan siinä määritellään tärkeimmät turvallisuuden suojelua ohjaavat periaatteet, joita ovat yksilön ja kansalaisen oikeuksien noudattaminen ja turvaaminen, lainmukaisuus, turvallisuutta edistävien toimien systemaattisuus ja yhtenäisyys, ennaltaehkäisevien toimien ensisijaisuus sekä yhteistyö eri valtiotoimijoiden, kansalaisyhteiskunnan sekä kansainvälisten organisaatioiden välillä. Lisäksi laki listaa federaatiotason eri toimijoiden toimivaltuudet turvallisuuden alalla. Tässä yhteydessä myös korostetaan tarvetta eri viranomaisten toimien koordinointiin ja organisointiin ”strategisen suunnittelun” järjestelmän mukaisesti.

Mutta siinä missä aiempi laki sisälsi varsin yksityiskohtaisen listan turvallisuudesta vastaavista viranomaisista, nykyinen laki sisältää vain viittauksen federaatiotason sekä alue- ja paikallistason viranomaisiin, joita ei tarkemmin määritellä. Samassa yhteydessä mainitaan myös kansalaiset sekä kansalaisjärjestöt, jotka ”voivat osallistua valtiollisen turvallisuuden vahvistamista koskevan politiikan toteuttamiseen”. Tämä kohta lisättiin lain käsittelyn toisessa vaiheessa marraskuussa 2010, mutta siinä ei anneta tarkempia selvennyksiä siitä, mitä toimivaltuuksia kansalaisilla ja kansalaisjärjestöillä on.

Sama epämääräisyys koskee lain johdanto-osuutta. Lain uudistamisen tärkeyttä perustellaan viittauksilla ns. laajemman turvallisuuden käsitteeseen, jossa perinteisten sotilaallispoliittisten tekijöiden lisäksi huomioidaan esimerkiksi ympäristöuhkat.

Uusi laki nostaa esiin muutamia tärkeitä kysymyksiä koskien Venäjän nykyistä tilannetta.

Vaikka johdanto-osuudessa viitataan laajemman turvallisuuden käsitteeseen, laki ei sisällä tarkempaa turvallisuuden määritelmää. Aiemmassa laissa oli selvästi määritelty, mitä tarkoitetaan ”turvallisuudella”, ”turvallisuusuhalla” ja ”turvallisuuden suojaamisella”, mutta uudesta laista määritelmät puuttuvat.

Käyntiosoite
Ulkopoliittinen instituutti
Kruunuvuorenkatu 4
00160 Helsinki

Postiosoite
Ulkopoliittinen instituutti
PL 400
00161 Helsinki

Puhelin
+358 (0)9 432 7000

Fax
+358 (0)9 432 7799

www.fiia.fi

Ulkopoliittinen instituutti on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton tutkimuslaitos. Instituutti tuottaa korkeatasoista tutkimusta, joka tukee poliittista päätöksentekoa ja avointa keskustelua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.

Instituutin julkaisut käyvät läpi sisäisen editointiprosessin, mutta julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

Lisäksi aiemmassa laissa todettiin selvästi, että valtio palvelee yhteiskuntaa ja että sen tärkein päämäärä on inhimillisen turvallisuuden edistäminen. Toinen kysymys tietysti on, oliko Venäjän valtiolla vuonna 1992 edellytyksiä lain kirjaimen toteuttamiseen. Nyky-Venäjällä nämä edellytykset ainakin teoriassa täyttyvät, mutta periaate ihmisten edun asettamisesta valtion edun edelle on hämärtynyt. Uusi laki kyllä asettaa yksilön ja kansalaisten oikeuksien noudattamisen ja turvaamisen etusijalle, mutta laista puuttuu ajatus siitä, että viranomaistoiminta perustuu lakiin ja että valtiolla on velvollisuuksia kansalaisia kohtaan.

Lakia on kiitetty siitä, että siinä ”määritellään viranomaisten perustehtävät sekä viranomaistoiminnan periaatteet koskien turvallisuutta sosiaalisektorilla, taloudessa ja yhteiskunnassa ylipäätään”, kuten asia eräässä uutisessa muotoiltiin. Laki jättää kuitenkin avoimeksi kysymyksen viranomaistoiminnan koordinaatiosta. Voidaankin ajatella, että laissa korostuva ”strategisen suunnittelun” ja ”koordinaation” tärkeys kertoo enemmän niiden puutteesta kuin toimimisesta käytännössä.

Turvallisuuslain käsittelyn aikataululla ei välttämättä ole varsinaista yhteyttä valmisteluihin, jotka on aloitettu presidentti Medvedevin mahdollista jatkokautta silmällä-pitäen. Mutta mikäli Medvedev jatkaisi presidenttinä, laki tarjoaisi hänelle mahdollisuuden lisätä toimintavaltuuksiaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella.

Vasta lain soveltaminen antaa viitteitä siitä, mitä merkitystä sillä tulee käytännön työssä olemaan. Domodedovon lentokentälle tehdyn terrori-iskun jälkeen samoin kuin vuoden 2010 metroiskun jälkeen on kiinnitetty huomiota liikenteen turvallisuuden parantamiseen. Iskujen taustalla olevia ongelmia tuskin kuitenkaan ratkaistaan uudella, liikenteen turvallisuudesta koko Venäjällä vastaava ministerinviralla. Päätös sopii kuitenkin turvallisuuslain yleiseen henkeen, jossa turvallisuus nähdään ennen kaikkea hallinnollisena asiana, joka on alisteista viranomaisohjailulle ja kontrolloinnille.