PUOLUSTUSMINISTERIÖ
Hallintopoliittinen osasto
Lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala

Lausunto
19.10.2021

HE 106/2021 vp

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp)

Aluksi

Puolustusministeriö on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun sekä esityksen pohjana ollutta mietintöä valmistelleessa työryhmässä että lausuntokierroksella. Esitys on huolellisesti laadittu ja hyvin perusteltu, sekä huomioi myös puolustusministeriön esiin tuomat näkökohdat. Huomionarvoista on, että esitys sisältää useita oikeudellisesti haastavia asiakokonaisuuksia, joista eduskunta ei ole aikaisemmin varsinaisesti muodostanut kantaansa. Nykyisen virka-apulain säännökset eivät vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön tarpeisiin, joten tämän esityksen säädösehdotukset sisältävät tärkeitä ja oikeudellisesti merkityksellisiä uudistuksia.

Voimassa oleva Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia vuodelta 1980 on kuvattu vanhentuneeksi ja vaikeaselkoiseksi. Sen nojalla ei voida varmistua riittävän täsmällisestä ja tarkkarajaisesta säädösperustasta, etenkin vaativissa virka-aputilanteissa, jossa on erityisen tärkeää olla yksiselitteistä, kuinka tulisi toimia ja miten päätöksenteon on tarkoitettu toimivan. Samalla on kuitenkin todettava, että tavanomainen virka-apu on toiminut käytännössä vanhentuneesta lainsäädännöstä huolimatta hyvin. Tavanomainen virka-apu on osa Puolustusvoimien arkea, jos ajatellaan esimerkiksi kadonneiden henkilöiden etsintää tai räjähteiden raivausta.

Esityksessä ei muutettaisi virka-avun peruslähtökohtia. Kyse olisi edelleen poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti, eikä sääntelyllä luotaisi Puolustusvoimille itsenäisiä poliisista riippumattomia toimivaltuuksia tai tehtäviä. Virka-apua käytettäisiin yksittäisissä tilanteissa, joissa poliisin omat resurssit ovat riittämättömät tai tehtävän suorittaminen edellyttää Puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Puolustusvoimien ensisijainen lakisääteinen tehtävä, Suomen sotilaallinen puolustaminen, ei saisi virka-avun antamisen vuoksi vaarantua.

Tavanomainen virka-apu

Poliisin ja Puolustusvoimien väliset vakiintuneet käytännöt virka-avun pyytämisen ja antamisen suhteen ovat kehittyneet toimiksi ja joustaviksi. Nykyisen virka-apulain luettelo erilaisista virka-aputehtävistä ei kuitenkaan ole riittävän täsmällinen ja ajan tasalla, joten sen muuttamiseen on perusteltua. Puolustusvoimien poliisille antamalla virka-avulla mahdollistetaan kokonaisyhteiskunnallinen viranomaisten resurssien (kustannus)tehokas käyttäminen.

Voimassa olevan virka-apulain 1 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 6 §:n 2 momentin muodostaman sääntelyn on katsottu mahdollistavan myös aseellisen tai muiden voimakeinojen käyttämistä sisältävän virka-avun antamisen 1 §:ssä tarkoitetuissa virka-aputehtävissä, joista päätetään 3 §:n mukaisessa päätöksentekomenettelyssä. Aseellista virka-apua voidaan siten antaa esimerkiksi aseistautuneen ja vaarallisen henkilön kiinniottamiseksi Poliisihallituksen pyynnöstä ja Pääesikunnan taikka puolustushaaraesikunnan päätöksellä. Poliisin oikeus saada aseellista virka-apua ei kuitenkaan ilmene säännöksistä tyydyttävällä tarkkuudella, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan nykyisen tulkintakäytännön. Esityksessä luetteloa tarkennettaisiin ja aseellista virka-apua koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin.

Virka-avun antamiseen varautuminen

Puolustushallinnossa on jouduttu pitkään pohtimaan vaativiin ja vaarallisiin virka-aputehtäviin varautumisen oikeudellista pohjaa. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa poliisi ennakoi saattavansa tarvita sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua, on jouduttu arvioimaan lainsäädännön sisältöä sen suhteen, mahdollistaako lainsäädäntö sotilaallisten voimankäyttövälineiden siirtämisen poliisin ulottuville jo ennen valtioneuvostotason päätöksentekoa. Nykymenettely varautumisen suhteen perustuu poliisin ja Puolustusvoimien välillä viime vuosina muotoutuneeseen käytäntöön, jonka mukaisesti pelkkä kaluston siirtäminen poliisin virka-aputehtävän kannalta osoittamaan paikkaan varautumismielessä ei ole tulkittavissa virka-apulain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi aseellisen voiman käytöksi. Ennakollinen kaluston siirtäminen lyhentää aikaviivettä, jolla virka-apuna annettava kalusto voitaisiin tilanteen vaatiessa ottaa käyttöön sen jälkeen, kun valtioneuvoston yleisistunto, tai kiiretilanteessa puolustusministeriö, on tehnyt virka-avun antamista koskeva päätöksen. Poliisihallitus johtaa virka-aputehtävien suunnittelua ja varautumista yhteistyössä Pääesikunnan kanssa. Esityksessä asiaa koskeva sääntely tulisi kirjatuksi selkeästi lakiin.

Vaativa virka-apu tietyissä tilanteissa

Vaativaa virka-apua koskeva päätöksentekotaso säilytettäisiin esityksen mukaan lähtökohtaisesti nykyisellään eli asiasta päättäisi sisäministeriön puolustusministeriölle tekemän pyynnön johdosta valtioneuvoston yleisistunto ja kiiremenettelyssä puolustusministeriö. Ehdotettu virka-apulaki muuttaisi kuitenkin nykytilaa siten, että vaativasta virka-avusta voitaisiin tietyissä tilanteissa päättää nykyistä alemmalla päätöksentekotasolla, mikäli arvioitaisiin, että vaativassa virka-aputehtävässä olisi riittävää turvautua tiettyjen poliisin omaa aseistusta lähellä olevan, mutta sitä voimakkaamman Puolustusvoimien aseistuksen, kuten konekiväärin ja tarkkuuskiväärin käyttöön. Päätös kyseisenlaista poliisin omaa aseistusta lähellä olevan, mutta sitä voimakkaamman Puolustusvoimien aseistuksen käyttöä sisältävästä vaativasta virka-avusta tehtäisiin pääsääntöisesti puolustusministeriössä sisäministeriön pyynnöstä. Kuitenkin silloin, jos ministeriötasoinen päätöksenteko ei olisi mahdollista tilanteen ennakoimattomuudesta johtuvan kiireen vuoksi, voitaisiin päätös tehdä Poliisihallituksen pyynnöstä Pääesikunnassa. Molemmissa tapauksissa asia tulisi jälkikäteen esitellä valtioneuvoston yleisistunnolle, jolla olisi toimivalta päättää virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Vaativan virka-avun lisäksi kyseistä lähellä poliisin omaa aseistusta olevaa Puolustusvoimien aseistusta voitaisiin käyttää myös tavanomaisissa virka-aputehtävissä esteen poistamiseksi voimakeinojen käyttöä koskevien säännösten puitteissa. Esteen poistamista koskevasta virka-avusta päätettäisiin keskusvirastotasolla, eikä päätöstä tarvitsisi jälkikäteen alistaa valtioneuvoston käsittelylle. Tällaisesta aseistuksesta sekä sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädettäisiin laissa ja tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Sääntelytarkkuuden parantamisella tavoitellaan selkeämpää lainsäädäntöä päätöksenteon tueksi.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia.

Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävä virka-apu

Voimassa olevan virka-apulain merkittävimmät lainsäädännölliset ongelmakohdat liittyvät sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antamista koskeviin edellytyksiin sekä päätöksentekomenettelyyn. Aseellisen, tai ylipäänsä voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antaminen terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi edellyttää lähtökohtaisesti aina valtioneuvostotason päätöstä virka-avun antamisesta. Päätöksentekotaso on sama sekä tavanomaista voimankäyttöä sisältävän virka-avun, että sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun osalta, kun on kyse terroristisista rikoksista. Voimassa oleva virka-apulaki ei siis mahdollista minkäänlaista voimankäyttöä sisältävän Puolustusvoimien virka-avun antamista terrorismirikostilanteissa ilman valtioneuvoston yleisistunnon tai puolustusministeriön päätöstä, mikä luo oikeudellisen epäloogisuuden suhteessa vakavuudeltaan vastaaviin muihin rikoksiin (esim. tuhotyö, törkeä ryöstö tai henkirikosten keskeyttäminen). Sääntely ei ole erityisen johdonmukaista eikä perusteltua etenkään tavanomaista voimankäyttöä sisältävän virka-avun osalta, koska muissa kuin terrorismirikostapauksissa Puolustusvoimat voi poliisin pyynnöstä tehdä päätöksen aseellisen virka-avun antamisesta.

Voimassa olevassa laissa päätöksenteko valtioneuvostotasolla on lähtökohtaisesti katsottu tarkoituksenmukaiseksi ainoastaan silloin, kun

1) virka-apu voi sisältää virkamiehen henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen käyttöä tai
2) kyseessä on vakava terrorismirikostilanne ja tilanne voi edellyttää voimankäyttöä.

Päätöksentekotason korkeuden asettumista valtioneuvostotasolle puoltaa sotilaallisten voimakeinojen käyttämisen poikkeuksellisuus normaalioloissa eli muissa kuin valmiuslain tai puolustustilalain (1083/1991) tarkoittamissa olosuhteissa, kun toimitaan poliisin tehtävissä. Päätöksen tekemistä valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä on perusteltu myös parlamentarismin näkökulmasta erityisesti, mikäli virka-avulla valtuutetaan poliisin omia voimankäyttövälineitä olennaisesti voimakkaampien sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. On myös katsottu, että terroristisen teon estäminen liittyy kansalliseen turvallisuuteen ja sillä voi olla myös ulko- ja turvallisuuspoliittisia kytkentöjä. Ongelmalliseksi on koettu päätöksenteon aikajänne ja esittelyyn tarvittavan asiantuntemuksen käytettävyys reaaliaikaisesti valtioneuvostotasolla, kun on kyse yllättävästä ja kiireellisestä poliisitehtävästä.

Nykymuotoinen sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua koskeva päätöksentekomekanismi ja erityisesti päätöksenteon valmistelu vaatii valmistelijoilta ja päätöksentekijöiltä aikaa. Erityisesti täysin yllättävissä ja poikkeuksellisissa tilanteissa valtioneuvoston yleisistunnon koolle kutsuminen voi kestää jonkun verran totuttua enemmän. Käytännössä Poliisihallituksen johtovalmiuspäivystys arvioi ensivaiheessa tilanteen mahdollisesti vaatiman sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-aputarpeen, sekä laissa säädettyjen edellytysten täyttymisen. Ennen Poliisihallitusta asiaa arvioi operatiivista tilannetta johtava poliisilaitos, jonka esityksestä Poliisihallitus harkintansa perusteella lähtee viemään asiaa eteenpäin sisäministeriöön. Poliisihallitukselta saadun esityksen perusteella sisäministeriö arvioi tilannetta ja lain edellytysten täyttymistä ja sisäministeri harkintansa perusteella tekee päätöksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun pyytämisestä puolustusministeriöltä. Samanaikaisesti operatiivisella tasolla valmistellaan mahdolliseen virka-apuun ryhtymistä Pääesikunnan ja poliisiviranomaisten kesken. Puolustusministeriö valmistelee päätösehdotuksen valtioneuvoston yleisistunnolle, jonka koolle kutsumisesta päättää pääministeri. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettelyn osalta yhtenä haasteena on riittävän ja ajantasaisen tilannekuvan välittäminen ministereille nopeasti muuttuvassa sekä poikkeuksellisissa tilanteissa yleisistunnon saaminen koolle riittävän nopeasti.

Jos käsillä on kiiretilanne, on puolustusministeriössä arvioitava myös ministeriön päätöksentekotoimivaltaa koskevien laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Arvion tekemiseksi on selvitettävä, kuinka nopeasti valtioneuvoston yleisistunto voidaan saada koolle sekä toisaalta se, kuinka nopeasti virka-apua tarvitaan. Arvio edellä mainituista seikoista sisältyy lähtökohtaisesti sisäministeriön tekemään pyyntöön. Lisäksi puolustusministeriön toimivalta ratkaista virka-avun antaminen kiireellisessä tilanteessa on virka-apulain 4 a §:ssä kytketty yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantaviin tilanteisiin. Säännöksen esitöissä edellytystä ei ole selostettu tarkemmin. Terrori-iskun kohdistuessa esimerkiksi yleisellä paikalla kokoontuneeseen ihmisjoukkoon, on lähtökohtaisesti otettava paljon tulkintaa mukaan tilannearvioon, jos katsottaisiin yhteiskunnan elintärkeän toiminnon olevan samalla vaarassa. Tämä on ongelmallista, mikäli iskun keskeyttäminen ja ihmishenkien säästäminen saattaa todennäköisesti vaatia Puolustusvoimien välineitä ja henkilöstöä.

Operatiiviselta kannalta arvioiden haastavia ovat voimassaolevan virka-apulain 4 §:ssä säädetyt edellytykset, joiden on oltava käsillä, jotta virka-avun antamisesta voidaan päättää 4 a §:n mukaisessa menettelyssä. Ongelma liittyy erityisesti siihen, että käsillä on oltava lähes hätävarjelutilannetta muistuttava välittömästi uhkaava vakava vaaratilanne, ennen kuin virka-apupäätös voidaan tehdä. Riskinä on, että virka-apupäätöstä ei ehditä toimeenpanna tilanteen estämiseksi tai keskeyttämiseksi käytettävissä olevan ajan puitteissa. Vasteajan pituus on tilannekohtaista ja siihen vaikuttavat mm. vaadittava sotilaallinen varustus, materiaalin kokoaminen varastoista ja siirtäminen tapahtumapaikalle sekä tarvittavan erityishenkilöstön sijainti ja määrä. Oikeustilan selkeyttämiseen on siis selkeä tarve. Päättäjien ja virkamiesten oikeusturvan kannalta olisi myös perusteltua pyrkiä parempaan sääntelyyn.

Sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta päättämisen edellytyksenä on lisäksi se, että tilanteessa on kyse terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämisestä tai keskeyttämisestä. Virka-avun pyytäjä ja antamisesta päättävä joutuvat arvioimaan puutteellisin tiedoin, onko estettävän tai keskeytettävän teon taustalla

terroristinen tarkoitus. Uusi lakiesitys lähtee siitä, ettei olisi tarpeen tietää virka-aputilanteessa teon motiivin terroristisuutta, vaan merkityksellistä olisi teon vakavuus.

Esityksen mukainen sääntely vaativan virka-avun edellytyksistä ja päätöksentekotavoista helpottaisi nykyisen lain ongelmia ja tulkinnanvaraisuutta. Puolustusministeriö pitää tätä uudistusta erittäin kannatettavana.

Lopuksi

Lopuksi puolustusministeriö toteaa, että nykyisissä uhkakuvissa Puolustusvoimien poliisille antamaa virka-apua koskeva lainsäädäntö tarvitsee etenkin vaativan virka-avun ja siihen liittyen kansainvälisten vierailujen osalta välttämättä uudistamista. Käsittelyssä oleva hallituksen esitys vastaa tarpeeseen hyvin.