Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

19.10.2021

Poliisiosasto
Erityisasiantuntija Heidi Aliranta

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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

Asiantuntijakuuleminen 20.10.2021

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (jäljempänä *virka-apulaki*). Samalla esitetään kumottavaksi voimassa oleva samanniminen laki (781/1980). Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolakia (578/2005), poliisilakia (872/2011), puolustusvoimista annettua lakia (551/2007) ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia (556/2007).

Esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa poliisille annettavaa virka-apua koskeva lainsäädäntö vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneita vaatimuksia. Tavoitteena on parantaa poliisin kykyä ennakolta varautua sekä toisaalta välittömästi puuttua uhkiin ja rikoksiin. Lisäksi tavoitteena on mahdollistaa nykyistä paremmin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen erityisosaamisen ja -kaluston hyödyntäminen erilaisissa virka-aputilanteissa, erityisesti terrorismintorjunnassa.

Virka-apua koskevassa sääntelyssä on kysymys poliisin toiminnasta ja sille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti siten, että poliisilla on laissa säädetyissä tilanteissa ja edellytyksillä mahdollisuus käyttää tehtävässään Puolustusvoimien henkilöstöä ja välineistöä, mukaan lukien voimakeinoja. Esitykseen sisältyvää lakia Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sovellettaisiin sekä niin sanottuihin tavanomaisiin virka-aputehtäviin että poikkeuksellisempia tilanteita koskeviin virka-aputehtäviin (*vaativa virka-apu*) ja se sisältäisi säännökset virka-avun sisällöstä, edellytyksistä ja päätöksentekomenettelystä.

Turvallisuusviranomaisten keskinäinen virka-apu on osa viranomaisten tavanomaista, vakiintunutta toimintaa. Viranomaisten tukeminen, mukaan lukien virka-apu poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sisäministeriö PL 26 00023 Valtioneuvosto	 Kirkkokatu 12 Helsinki	 295 480 171 358 295 480 171	 916 044 635 +358 9 160 44635	 kirjaamo@intermin.fi www.intermin.fi

keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi, on Puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä.

Vaikka esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kokonaan uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille, ei lakiehdotuksessa ehdoteta muutoksia virka-avun peruslähtökohtiin ja viranomaisten väliseen niin sanottuun tavanomaiseen virka-apuun. Virka-apulaissa täsmennettäisiin niiden tehtävien alaa, joiden suorittamiseksi poliisilla olisi oikeus saada Puolustusvoimien virka-apua. Virka-apulainsäädännöllä ei luoda uusia toimivaltuuksia eikä muuteta viranomaisten keskinäisiä johtosuhteita. Esityksen lakiehdotuksissa ei myöskään laajennettaisi poliisin oikeutta voimakeinojen käyttöön siitä, miten se poliisilain perusteella muutoinkin määräytyy.

Virka-apua käytettäisiin yksittäisissä tilanteissa, joissa poliisin omat resurssit ovat riittämättömät tai tehtävän suorittaminen edellyttää Puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Tältäkin osin nykytila säilyisi ennallaan. Poliisin oikeutta saada Puolustusvoimilta virka-apua rajoittaisi kuitenkin se, että virka-avun antaminen ei saa vaarantaa Puolustusvoimien ydintehtäviin kuuluvan sotilaallisen maanpuolustustehtävän suorittamista.

2. Esityksen keskeiset ehdotukset

Uudistuksella pyritään vastaamaan voimassaolevaa lainsäädäntöä paremmin poliisin toiminnalliseen tarpeeseen saada Puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta virka-apua sellaisissa tietyissä yllättävissä ja vakavan rikollisuuden kiireellisissä uhkatilanteissa, jotka vakavasti vaarantavat suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä ja joiden estäminen ja keskeyttäminen vaatii sotilaan henkilökohtaista aseistusta tai rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttöä. Tavoitteena on, että säännökset mahdollistaisivat päätöksenteon virka-avun antamisesta sellaisella vasteajalla, että päätös ehdittäisiin panna toimeen käytettävissä olevan ajan puitteissa.

Edellä mainitun johdosta lakiehdotuksen keskeiset muutosehdotukset liittyvät varautumista, hyvin poikkeuksellisia tilanteita sekä aseellista virka-apua koskevaan sääntelyyn.

Rajavartiolakiin esitetään tehtäväksi virka-apulakia vastaavat muutokset siltä osin kuin kyse on vaativan virka-avun antamisesta poliisille. Muihin rajavartiolain virka-apu- tai toimivaltuussäännöksiin ei ehdoteta muutoksia.

Virka-aputehtäviin soveltuvien voimakeinojen täsmentäminen ja porrastaminen

Kun voimassaolevaan virka-apulakiin lisättiin sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua koskevat säännökset, piti perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2005 vp) sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, ettei ehdotuksesta käynyt ilmi, mitä sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan ja sotavoima näytti kuuluvan varsin kattavasti virka-apusääntelyn piiriin.

Sotilaalliset voimakeinot määritellään puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä siten, että sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseen ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttöä. Sotilaan henkilökohtaista asetta ei ole toistaiseksi määritelty lainsäädännössä.

Voimassaolevaan sääntelyyn verrattuna esitettyjen virka-apulain ja rajavartiolain säännöksiä virka-avussa käytettävistä voimakeinoista on pyritty täsmentämään ja

tekemään niistä tarkkarajaisempia. Kaikessa aseellisessa virka-avussa lähtökohtana olisi se, että ei ole sallittua käyttää mitä tahansa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen aseistusta, vaan aseistuksen tulisi aina soveltua nimenomaan virka-avun kohteena olevan poliisitehtävän suorittamiseen. Rajauksen johdosta virka-aputehtävissä käytettävien voimankäyttövälineiden ulkopuolelle jäisivät sellaiset Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen aseet, joita ei voitaisi käyttää kyseessä olevassa tilanteessa ja tehtävässä rikkomatta poliisilaissa poliisin voimankäytölle säädettyjä rajoja ja periaatteita. Voimankäyttövälineen käytön vaikutusten ja seurausten niiden kohteena olevaan henkilöön ja erityisesti sivullisiin tulee olla riittävässä määrin ennakoitavissa ja kontrolloitavissa.

Puolustusvoimien voimakeinot, joita on mahdollista käyttää virka-aputehtävissä, on virka-apulakia koskevassa esityksessä porrastettu kolmeen kategoriaan:

1) sotilaan voimankäyttövälineet ja poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvat yksittäisen sotilaan kannettaviksi tarkoitetut ampuma-aseet, jotka eivät olennaisesti poikkea poliisin voimankäyttövälineistä ja joiden vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta ja joista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (5 § 1 ja 2);

2) poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampi aseistus, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta ja joista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (10 § 3). Aseistuksen on oltava poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuva (8 § 1);

3) sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampi aseistus, jonka tulee soveltua käsillä olevan poliisitehtävän suorittamiseen (8 § 1).

Voimakeinot, joita on mahdollista käyttää rajavartiolain mukaisessa vaativassa virka-aputehtävässä, on esityksessä porrastettu vastaavalla tavalla kahteen kategoriaan:

1) rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampi aseistus, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta ja joista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (77 c §:n 3 momentti). Aseistuksen on oltava poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuva (77 a §:n 1 momentti);

2) muu rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampi aseistus, jonka tulee soveltua käsillä olevan poliisitehtävän suorittamiseen (77 a §:n 1 momentti).

Käytettävissä olevan aseistuksen täsmentämisellä ja porrastamisella pyritään sitomaan yhtäältä tilanteessa tarvittava ja soveltuva voimankäyttövälineistö virka-aputehtävän luonteeseen ja vaativuuteen sekä toisaalta mahdollistamaan virka-avun antamista koskeva päätöksenteko hierarkkisesti asianmukaisella päätöksentekotasolla.

Niin sanotussa tavanomaisessa virka-avussa poliisilla olisi mahdollisuus saada sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä sisältävää virka-apua, joskin aseellinen virka-apu on erittäin harvinaista. Virka-apua pyytäisi Poliisihallitus ja siitä päättäisi pääesikunta tai puolustushaaraesikunta. Voimakeinojen käyttöjen sisältyminen tavanomaiseen virka-apuun on katsottu olevan nykyisen lain mukaan mahdollista, mutta esitetyssä virka-apulaissa sääntelyä on pyritty selkeyttämään tämän osalta.

Sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampi Puolustusvoimien aseistus ja rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampi aseistus olisi lähtökohtaisesti käytettävissä ainoastaan vaativassa virka-avussa, joka on tarkoitettu erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Tällaisen aseistuksen osalta

erotettaisiin edellä mainitulla tavalla omaksi ryhmäkseen poliisin omia voimankäyttövälineitä jonkin verran voimakkaampi aseistus (jäljempänä ns. *keskikategorian aseistus*), jota voitaisiin käyttää vaativan virka-avun lisäksi myös tavanomaisessa virka-avussa esteen poistamiseksi. Esityksen liitteenä olevien asetusluonnosten mukaan keskikategorian aseistukseen voisi kuulua Puolustusvoimissa kranaattipistooli, kevyt kertasinko, raskas tarkkuuskivääri, 12.7 kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti sekä Rajavartiolaitoksessa kranaattipistooli, kevyt kertasinko, enintään 12.7 kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti.

Kolmanteen kategoriaan jäisivät edellä mainitun kaltaisia aseita voimakkaammat aseet, kuten raskaammat singot, joiden tulisi kuitenkin olla kyseisen poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvia. Koska virka-apusääntelyllä ei laajenneta poliisin oikeutta voimankäyttöön, ei sääntely tämänkään kategorian osalta mahdollista aseistuksen sellaista käyttöä, jossa sivullisten henki tai terveys vaarantuisi.

Vaativan virka-avun edellytykset

Esitetyn virka-apulain voimakeinojen käyttöä sisältävässä virka-avussa on ensisijaisesti kysymys muusta kuin vaativasta virka-avusta.

Vaativaa virka-apua koskevat säännökset sisältyvät ehdotetun virka-apulain 8 - 10 §:iin ja rajavartiolain 77 a - h §:iin, jotka on tarkoitettu sovellettaviksi vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa tarkoin säädettyjen edellytysten vallitessa laissa yksilöityjen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Vaativan virka-avun osalta ehdotetussa sääntelyssä pyritään siihen, että virka-avun antamista koskeva päätös voitaisiin tehdä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa, jotta virka-apu voitaisiin myös toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa.

Ehdotetussa vaativaa virka-apua koskevassa virka-apulain 8 §:ssä sekä rajavartiolain 77 a §:ssä mahdollisuus päättää antaa vaativaa virka-apua on sidottu välttämättömyysedellytykseen sekä yksilöityyn epäilyyn rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5—8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetusta terrorismirikoksesta, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi vaativa virka-apu olisi välttämätöntä. Kynnys virka-avun antamisesta päättämiseen on ilmaistu lakiehdotuksessa siten, että kyseessä tulisi olla havaintoihin tai yksilöityihin tietoihin perustuva oletus tällaisesta rikoksesta. Vaativaa virka-apua koskevaa pyyntöä ei siten voida perustaa esimerkiksi yleiseen turvallisuusuhkaan.

Voimassaolevan lainsäädännön osalta on tunnistettu huolena se, että ennalta estettävän tai keskeytettävän teon osalta ei välttämättä kyetä varmistumaan teon terroristisesta motiivista. Sinänsä hengen ja terveyden suojelun kannalta on yhdentekevää, tehdäänkö suureen ihmisjoukkoon kohdistuva vakava teko terroristisesta motiivista vai jostain muusta syystä. Kun kyse on poliisin toiminnasta ennalta estävässä tarkoituksessa ei toisaalta voitanekaan edellyttää varmuutta motiivista, vaan se tulisi voida päätellä (olettaa) tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen yksilöityjen havaintojen tai tilanteesta muutoin saatujen tietojen perusteella osana vaativan virka-avun edellytysten arviointia.

Poiketen voimassa olevasta virka-apulaista esityksessä ehdotetaan, että vaativaa virka-apua voitaisiin antaa myös sellaisiin edellä mainittuihin terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikoslain 11, 21, 25 tai 34 luvussa tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta. Tällaisia säännöksessä tarkoitettuja terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastettavia rikoksia voisivat olla eräät rikoslain 11 luvussa säädetyt sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan, kuten

kemiallisen aseen kiellon rikkominen ja biologisen aseen kiellon rikkominen. Lisäksi kyseeseen voisivat tulla rikoslain 21 luvussa tarkoitetut henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, kuten törkeä pahoinpitely, tappo, murha ja surma, rikoslain 25 luvun vapauteen kohdistuvista rikoksista panttivangin ottaminen sekä rikoslain 34 luvun yleisvaarallisista rikoksista tuhotyö, liikennetuhotyö, törkeä tuhotyö, terveyden vaarantaminen, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähderikos ja kaappaus.

Koska sääntelyssä edellytettäisiin estettävän tai keskeytettävän rikoksen rinnastuvan vaikutuksiltaan terrorismirikoksiin, ei vaativaa virka-apua voitaisi lähtökohtaisesti antaa esimerkiksi yksittäisen, tavanomaisen henkirikoksen estämiseksi, vaan kyseessä tulisi olla laajempaa ja yleisempää eli suhteellisuusperiaatteen ja säännöksessä edellytetyn mukaisesti suurelle ihmismäärälle vaaraa aiheuttavan rikoksen estäminen. Kysymyksessä tulisi olla sellaisesta yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle viime kädessä puolustusvoimien aseistusta käyttäen voidaan perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta katsoa olevan hyväksyttävät hyvin painavat perusteet.

Yhtenä esimerkkinä vaativasta poliisitehtävästä, jossa poliisin omat voimavarat ja voimankäytön suorituskyky ovat rajallisia tehtävän hoitamiseksi, on tilanne, jossa raskaalla ajoneuvolla isketään väkijoukkoon. Poliisi voi käytössään olevilla voimankäyttövälineillä yrittää vaikuttaa suoraan ajoneuvon kuljettajaan. Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen aseistuksella raskaan ajoneuvon eteneminen voitaisiin ainakin tietyin reunaehdoin pysäyttää turvallisemmin ja kohdentamatta voimaa suoraan kuljettajaan.

Voimassaolevaa virka-apulakia ja rajavartiolakia vastaavasti nyt esitettävässä virka-apulaissa ja rajavartiolaissa edellytettäisiin lisäksi sitä, että torjuttava vaara kohdistuu nimenomaan henkeen tai terveyteen, on asteeltaan vakavaa ja kohdistuu suureen ihmismäärään.

Voimassaolevan sotilaallisia voimakeinoja koskevan virka-apusääntelyn yhtenä keskeisimpänä ongelmana käytännön soveltamisen näkökulmasta on pidetty sitä, että torjuttavan vaaran edellytetään olevan välitön eli välittömästi odotettavissa oleva, ennen kuin päätös virka-avun antamisesta voidaan tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa tai kiiretilanteessa ministeriössä. Voimassaolevan virka-apulain päätöksentekoa koskevassa 4 a §:ssä pyynnön tekeminen on sidottu 4 §:ssä tarkoitettuun käsillä olevaan välittömään tilanteeseen. Vastaava koskee voimassa olevan rajavartiolain 77 a ja 77 b §:ää.

Välittömyyttä koskeva edellytys merkitsee käytännössä suurta riskiä siitä, että virka-apupäätöstä ei ehditä toimeenpanna tilanteen edellyttämässä ajassa. Välittömyysedellytys myös tekee virka-avun antamisesta päättävästä tahosta eli valtioneuvoston yleisistunnosta, puolustusministeriöstä tai sisäministeriöstä lähestulkoon voimakeinojen käytöstä päättäjän ja vastuunkantajan yksilöiden oikeuksia voimakkaasti ja konkreettisesti koskevassa tilanteessa.

Edellä mainituista syistä 1. lakiehdotuksen vaativan virka-avun antamisen edellytyksiä koskevissa 8 ja 9 §:ssä sekä 2. lakiehdotuksen 77 a ja 77 b §:ssä ei esitetä edellytettävän käsillä olevan välitön hengen tai terveyden vaara vaativan virka-avun antamisesta päätettäessä. Sen sijaan välittömyyttä edellytettäisiin päätettäessä voimakeinojen käytöstä tilanteessa. Vaaran välittömyyttä koskevasta vaatimuksesta säädettäisiin virka-apulain 14 §:ssä ja rajavartiolain 77 f §:ssä, joka koskee poliisin päätöksentekoa voimakeinojen käyttämisestä virka-aputilanteessa.

Nykysääntelyyn verrattuna esitetty muutos mahdollistaisi osaltaan virka-avun antamista koskevan päätöksen tekemisen varhaisemmassa vaiheessa. Välittömyysedellytyksen

poistaminen korostaa vaatimuksia virka-apupyynnön yksilöinnistä ja pyynnön asianmukaisesta käsittelystä. Virka-apupyyntöä koskevista vaatimuksista ehdotetaan säädettäväksi virka-apulain 6 §:ssä.

Etupainoitteisempi päätöksenteko mahdollistaisi paremmat edellytykset päätöksentekoharkinnalle sekä osaltaan turvaisi operaation toteutuksen hallitusti ja suunnitelman mukaisesti ainakin sellaisten vaativan virka-avun tilanteiden osalta, jotka eivät ilmene äkillisesti ja ennakoimattomasti.

Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi

Esityksessä esitetään säädettäväksi erikseen vaativan virka-avun antamisesta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi (virka-apulain 9 § ja rajavartiolain 77 b §). Erillisen säännöksen voidaan katsoa olevan perusteltu ja välttämätön, koska Suomea sitovat kansainväliset sopimukset velvoittavat valtiota ryhtymään riittäviin suojelutoimiin kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi. Sopimukset eivät kuitenkaan suoranaisesti edellytä, että kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaaminen olisi mahdollistettava nimenomaan sotilaallisen voimankäytön keinoin. Käytännössä tarve vaativalle virka-avulle kuitenkin on olemassa erityisesti eräissä huipputason valtiovierailuissa.

Kansainvälinen yhteistyö perustuu merkittävältä osin valtioiden ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen edustajien kanssakäymiseen esimerkiksi valtiovierailujen tai muiden virallisten vierailujen yhteydessä. Kansainvälisten vierailujen järjestäminen edellyttää tehokkaita suojatoimia ja luottamusta Suomen viranomaisten kykyyn huolehtia asianmukaisesti vierailuihin liittyvistä järjestelyistä, mukaan lukien turvallisuus.

Kansainvälistä erityissuojelua nauttiva henkilö määriteltäisiin säännöksessä suppeammin kuin eräissä säännöksen taustalla olevissa kansainvälisissä sopimuksissa. Vaativaa virka-apua voitaisiin siten antaa vain, kun kyseessä olisi valtionpäämies, ministeri taikka hallitustenvälisen kansainvälisen järjestön tai Euroopan unionin korkea-arvoinen edustaja tämän ollessa valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa. Lähtökohtaisesti nämäkin kansainvälisten vieraiden vierailut turvataan poliisin omin resurssein ja tarvittaessa tavanomaista virka-apua hyödyntäen.

Vaativaa virka-apua voitaisiin antaa vain, milloin se olisi välttämätöntä henkilön henkeä tai terveyttä vaarantavan terrorismirikoksen tai siihen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Edellytyksenä olisi lisäksi, että säännöksessä tarkoitetun rikoksen uhan voidaan perustellusti katsoa johtuvan nimenomaan henkilön edustuksellisesta asemasta. Todennäköisin tarve säännöksen soveltamiselle liittyisi lähinnä eräiden suurvaltojen valtionpäämiesten turvaamiseen heidän ollessaan valtiovierailulla Suomessa.

Kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön osalta virka-avun antamisella suojattaisiin välittömästi kyseisen henkilön henkeä ja terveyttä, mutta samalla välillisesti myös muuta henkilön läheisyydessä olevaa henkilöjoukkoa, kuten tämän mukana matkustavia läheisiä, vierailua isännöiviä julkisen vallan edustajia ja vierailun käytännön järjestelyistä vastaavaa henkilökuntaa sekä muuta vierailua seuraavaa yleisöjoukkoa. Tämän vuoksi ehdotetun erillisen säännöksen voidaan katsoa olevan myös suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Vaativan virka-avun päätöksentekomenettely

Voimassaolevan virka-apulain merkittävimmät epäkohdat poliisin toiminnallisen tarpeen näkökulmasta liittyvät sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antamista koskeviin edellytyksiin sekä päätöksentekomenettelyyn. Voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun saaminen terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi edellyttää lähtökohtaisesti aina valtioneuvostotason päätöstä virka-avun antamisesta. Nykymuotoinen päätöksentekomenettely ja erityisesti päätöksenteon valmistelu vaatii aikaa. Erityisesti täysin yllättävissä ja poikkeuksellisissa tilanteissa riskinä on, että virka-avun antamista koskevaa päätöstä ei ehditä toimeenpanna käsillä olevan tilanteen edellyttämässä aikaikkunassa.

Esityksessä on pyritty tekemään selkeämpi ero virka-avun avun antamista koskevan päätöksentekon ja varsinaista toimivaltuuksien käyttöä poliisitehtävässä koskevan päätöksenteon välillä. Virka-avussa on erotettava virka-apua koskevan päätöksenteon moniportaisuus eli päätös pyytää virka-apua, päätös virka-avun antamisesta siten, että valtuutetaan päätöksessä tarkoitettujen voimakeinojen käyttöön ja viimeisenä poliisin tilanneorganisaation johdon tekemä päätös käyttää voimakeinoja. Erityisesti vaativan virka-avun osalta tulisi huomata, että virka-avun antamista koskeva päätös ei tarkoita operatiivista päätöstä voimakeinojen käyttämisestä, vaan paremminkin kysymys on siitä, että poliisille annetaan valtuus ottaa tilanteeseen soveltuva, vaativan virka-avun voimankäyttövälineistö keinovalikoimaan.

Ehdotuksen lähtökohtana on voimassa olevan virka-apulain ja rajavartiolain tapaan, että sotilaallista voimankäyttöä sisältävästä virka-avusta eli vaativasta virka-avusta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto puolustusministeriön esittelystä ja Rajavartiolaitoksen antaman virka-avun osalta sisäministeriön esittelystä.

Voimassa olevan lainsäädännön päätöksentekomenettelyyn nähden keskeisenä muutoksena olisi valtioneuvoston yleisistunnon sekä ministeriöiden ja keskusvirastojen kesken joiltain osin jaettu päätöstoimivalta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mahdollisesti sisältävästä vaativan virka-avun antamisesta sen mukaan, kuinka merkittävää voimankäyttövälinettä koskevasta päätöksestä on kysymys.

Vaativan virka-avun sisältö on jaettu lähempänä tavanomaisempia poliisitehtäviä ja niissä tarvittavia voimakeinoja olevaan ja toisaalta aivan äärimmäisissä tilanteissa poikkeuksellista voimakeinojen käyttöä vaativaan virka-apuun. Edellä selostettu ns. keskikategorian aseistus (virka-apulain 10 § 3 ja rajavartiolain 77c § 3) olisi uutta sääntelyä verrattuna voimassaolevaan virka-apulakiin. Esityksen mukaan tilanteissa, joissa arvioidaan riittäväksi poliisin omia voimankäyttövälineitä vain jonkin verran voimakkaamman aseistuksen eli ns. keskikategorian aseistuksen käyttö, olisi perusteltua voida päättää vaativan virka-avun antamisesta valtioneuvoston yleisistuntoa alemmalla päätöksentekotasolla.

Päätökset ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avusta pyytämisestä ja antamisesta tehtäisiin ministeriöissä. Sisäministeriöllä olisi toimivalta pyytää tällaista vaativaa virka-apua ja puolustusministeriö tai sisäministeriö (Rajavartiolaitoksen antaman virka-avun osalta) päättäisi virka-avun antamisesta. Ministeriön päätös voitaisiin toimeenpanna välittömästi eli virka-apua voitaisiin ryhtyä antamaan sen jälkeen, kun päätös on tehty. Tämän arvioidaan nopeuttavan virka-avun saamista verrattuna nykylainsäädäntöön nähden. Ministeriön päätös virka-avun antamisesta tulisi kuitenkin viipymättä esitellä valtioneuvostolle, joka voisi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Ehdotuksen mukaan sellaisissa tilanteissa, joissa on ilmeistä, että tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi virka-apupyyntöä ei ehditä käsitellä ministeriöissä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästä ja vakavasti vaarantamatta, voitaisiin keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun antamista koskeva päätös tehdä Pääesikunnassa tai Rajavartiolaitoksen esikunnassa Poliisihallituksen pyynnöstä. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että päätös kyettäisiin kaikissa tilanteissa tekemään ja toimeenpanemaan tilanteeseen nähden riittävän ajoissa. Keskushallinnon virastoilla on olemassa olevat, vakiintuneet ja toimivat päivystysjärjestelyt sekä operatiiviset valmiudet nopeasti muuttuvan tilannekuvan jatkuvaan päivittämiseen ja analysointiin sekä tilannekuvan edellyttämään reagointiin.

Myös keskushallinnon virastoissa tehty päätös ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun antamisesta tulisi viipymättä esitellä valtioneuvostolle, joka voisi yleisistunnossaan päättää vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Valtioneuvoston yleisistunnon jälkikäteinen kontrolli osaltaan toisi päätöksentekomenettelyyn parlamentaarista vastuukatetta, joskin nopeasti etenevissä tilanteissa valtioneuvoston mahdollisuus päättää virka-avun lopettamisesta saattaisi käytännössä olla mahdotonta tilanteen mentyä jo ohi.

Ehdotuksen mukaan vaativan virka-avun antamista koskevista päätöksistä tulisi myös ilmoittaa tasavallan presidentille viipymättä.

Vaativa virka-apu, jossa arvioitaisiin välttämättömäksi käyttää Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen ns. keskikategorian aseistusta voimakkaampia sotilaallisia voimankäyttövälineitä voitaisiin ottaa käyttöön ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä, kuten nykyisinkin. Tilanteissa, joissa valtioneuvoston yleisistuntoa ei olisi mahdollista saada koolle riittävän nopeasti, olisi puolustusministeriöllä tai sisäministeriöllä Rajavartiolaitoksen virka-avun osalta toimivalta päättää vaativasta virka-avusta.

Päätös tällaisia voimakeinoja sisältävän vaativan virka-avun pyytämisestä tehtäisiin sisäministeriössä, joka tekisi pyynnön puolustusministeriölle tai Rajavartiolaitokselle. Sääntely vastaisi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn voimassaolevan virka-apulain 4 a §:ssä ja rajavartiolain 77 b §:ssä säädettyä. Erona voimassaolevaan sääntelyyn olisi kuitenkin se, että ministeriön päätöksentekotoimivallan edellytyksenä kiiretilanteessa ei olisi yhteiskunnan erittäin tärkeän toiminnon välitön ja vakava vaarantuminen. Yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa ei ole voimassaolevan lain esitöissä kuvattu esimerkein. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on puolestaan määritelty melko laajasti. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tai erittäin tärkeän toiminnon sisällyttäminen kiiretilanteen päätöksenteon edellytykseksi ei lisäisi sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Varautuminen vaativan virka-avun antamiseen

Ehdotettuun virka-apulakiin on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää nimenomainen säännös varautumisesta. Säännös velvoittaisi poliisia ja Puolustusvoimia yhteiseen suunnitteluun ja muihin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan virka-aputehtävien asianmukainen hoitaminen. Esitys sisältää ehdotukset säännöksiksi (1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 ja 3 mom., 2 lakiehdotuksen 77 h §), joiden nojalla viranomaiset voisivat ennakolta varautua vaativan virka-avun antamiseen tilanteissa, joissa tehdyn uhka-arvion mukaan voidaan olettaa, että tavanomainen virka-apu ei ole riittävä tehtävän suorittamiseksi, mutta tilanteesta ei ole olemassa sellaisia yksilöityjä, konkreettisia tietoja, joiden nojalla päätös vaativan virka-avun antamisesta voitaisiin tehdä.

Säännökset mahdollistaisivat vaativaan virka-apuun sisältyvän kaluston liikuttelun ennakolta tapahtumapaikalle ja niillä pyrittäisiin turvaamaan sitä, että mahdollisen uhkan toteutuessa, vaativaa virka-apua kyettäisiin antamaan tilanteen edellyttämän reagointiajan puitteissa. Varautuminen vaativan virka-avun antamiseen olisi perusteltua myös sen vuoksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään edellyttänyt, että myös merkittävien voimakeinojen käyttö on tarkkaan suunniteltua. Voimankäyttöä sisältävien operaatioiden tulee olla paitsi säännösten ja määräysten mukaisia myös riittävästi suunniteltuja, koordinoituja ja tarkoin johdettuja.

Varautumista vaativan virka-avun antamiseen voisi pyytää Poliisihallitus ja varautumisesta päättäisi Pääesikunta tai Rajavartiolaitoksen esikunta. Varautumista harkittaessa tulisi tilanteesta tehdyn uhka-arvion mukaan ottaa huomioon lisäksi voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus sekä kokonaisarvio tilanteesta. Varautumista koskevan päätöksen nojalla Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voisi sijoittaa paikan päälle ennalta henkilöstöä ja vaativan virka-avun välineistöä, mutta viranomaisilla ei olisi valtuutta käyttää niitä. Käyttövaltuutus voitaisiin saada vasta sen jälkeen, kun vaativan virka-avun antamisesta olisi tehty virka-apulain 10 §:n tai rajavartiolain 77 c §:n mukaisesti päätös tilanteen aktualisoiduttua. Varautumista koskeva päätös ei sitoisi vaativan virka-avun antamisesta päättämiseen toimivaltaisen tahon harkintavaltaa. Mahdollisen vaativan virka-avun antamista koskevan päätöksenteon jälkeen voimakeinojen käytön tarvetta ja edellytyksiä arvioisi tilannetta johtava poliisi poliisilain säännösten sekä virka-apulain 14 §:n 2 ja 3 momentissa tai rajavartiolain 77 f §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen periaatteiden nojalla.

Puolustusvoimille tehdystä varautumista koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä tulisi viipymättä ilmoittaa sisäministeriölle ja puolustusministeriölle, jotta myös ministeriöissä voitaisiin tarvittaessa nostaa valmiutta. Lisäksi puolustusministeriöllä olisi oikeus päättää pääesikunnan päätökseen perustuvan Puolustusvoimien varautumisen keskeyttämisestä sisäministeriötä kuultuaan tai sisäministeriön pyynnöstä. Säännöksellä turvattaisiin osaltaan perustuslain 68 §:n 1 momentissa ministeriöille säädettyä vastuuta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja varmistettaisiin ministeriön mahdollisuus puuttua varautumiseen esimerkiksi silloin, jos varautuminen olisi tilanteeseen nähden ylimitoitettua.

3. Yksittäisiä huomioita

Ehdotettuun virka-apulakiin otettaisiin säännös eräiden poliisilaissa säädettyjen periaatteiden noudattamisesta virka-aputehtävissä. Vaikka poliisilain säännöksiä noudatetaan myös virka-aputehtävissä, erityinen säännös olisi omiaan korostamaan näiden periaatteiden merkitystä koko virka-apuprosessissa.

Virka-aputilannetta johtaisi poliisi, joka myös päättäisi voimankäytöstä. Ehdotetun virka-apulain 14 §:n 1 momentin ja rajavartiolain 77 f §:n 1 momentin mukaan päätöksen vaativaan virka-apuun sisältyvien voimakeinojen käytöstä virka-aputilanteessa tekisi päällystöön kuuluva poliisimies. Konkreettisesti voimankäyttövälinettä lain tarkoittamassa virka-aputehtävässä käyttäisi Puolustusvoimien ammattisotilas tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies, joka on koulutettu kyseisen voimankäyttövälineen käyttöön. Poliisi voisi valtuuttaa ampuma-aseen käyttöä sisältävien voimakeinojen käyttämiseen ainoastaan puolustusvoimista annetun lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitetun ammattisotilaan eli sotilasvirassa palvelevan. Muiden kuin ammattisotilaiden osalta valtuutus voimakeinojen käyttöön vastaisi poliisilaissa poliisimiehen pyynnöstä häntä avustavan yksityishenkilön voimankäyttöoikeuksia. Asevelvollisten osallistumista virka-aputehtäviin rajoittavat lisäksi asevelvollisuuslain säännökset vaarallisten tehtävien rajaamisesta virka-avun ulkopuolelle. Niihin ei ehdoteta muutoksia.

Ehdotetut lait sisältävät säännökset, jotka edellyttäisivät virka-aputilannetta johtavalta poliisimieheltä riittävää perehtyneisyyttä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin (virka-apulain 12 § 3 ja rajavartiolain 77 e § 3). Perehtyneisyyden voidaan katsoa olevan välttämätöntä, jotta tilannetta johtava poliisimies voi arvioida tehtävän suorittamiseksi soveltuvan ja voimakeinojen käyttöä koskevien säännösten mukaisen voimakeinon. Säännös linkittyisi osaltaan myös poliisille ja Puolustusvoimille 1. lakiehdotuksessa esitettyyn velvollisuuteen etukäteisvalmisteluin ja muilla tarvittavilla toimenpiteillä yhteistyössä varmistaa virka-aputehtävien häiriötön hoitaminen.

Poliisilakiin, puolustusvoimista annettuun lakiin ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi esitettävän virka-apulain ja rajavartiolain muutosten edellyttämät muutokset. Puolustusvoimista annetun lain 10 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös sotilaan oikeudesta hätävarjeluun, jossa ammattisotilas toimisi virkavastuulla. Säännöksellä korostettaisiin julkisen vallan käyttöön liittyvää virkamiehen vastuuta hätävarjelutilanteessa.

4. Yhteenveto

Esityksen lakiehdotukset sisältävät voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden merkittäviä täsmennyksiä, jotka vahvistavat virka-apujärjestelmän käytön oikeusvaltiollisia perusteita. On tärkeää, että poliisin ja Puolustusvoimien sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen välinen virka-apujärjestelmä on perustuslain rajoissa mahdollisimman toimiva ja vastaa sen piiriin kuuluvien poliisitehtävien suorittamisen todellisia tarpeita.

Ehdotettu sääntely kokonaisuudessaan sisältää säännökset siitä, mitä Puolustusvoimien aseistuksella tarkoitetaan, kuka saa käyttää sitä ja millä edellytyksillä. Ehdotetuilla säännöksillä ei lisättäisi virka-aputehtävien määrää, vaan muutettaisiin lainsäädäntöä vastaamaan paremmin operatiiviseen tarpeeseen.

Sääntelyn uudistaminen on välttämätöntä, jotta lainsäädäntö mahdollistaisi tosiasiallisesti vastaamisen muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Ehdotetulla sääntelyllä suojataan perusoikeuksia, ja sääntelyyn on terrorismirikosten sekä muiden näihin vaikutuksiltaan rinnastettavien, henkeä ja terveyttä vakavasti vaarantavien rikosten estämiseen ja keskeyttämiseen kytkeytyvä yhteiskunnallinen intressi. Ehdotetulle sääntelylle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.