Rajavartiolaitoksen esikunta
Rajaturvallisuusasiantuntija, evl Jyrki Ojala 14.10.2021

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HE 106/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Rajavartiolaitoksen asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp). Hallituksen esitys on valmisteltu sisäministeriön työryhmässä, jossa on ollut pysyvänä asiantuntijana Rajavartiolaitoksen operatiivisen toiminnan asiantuntija. Esitykseen sisältyvä lakiehdotus rajavartiolain muuttamisesta on valmisteltu sisäministeriön rajavartio-osastolla. Rajavartiolaitoksen hallinnonalan näkemykset on siten hyvin huomioitu valmistelussa.

Tavanomainen virka-apu

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia poliisin ja Rajavartiolaitoksen väliseen tavanomaiseen virka-apuun tai muuhun päivittäiseen yhteistyöhön lukuun ottamatta uutta säännöstä virka-avusta esteen poistamiseksi (rajavartiolain 77 i §). Rajavartiolaitoksen esikunta pitää tätä perusteltuna, koska tältä osin käytännöt ovat vakiintuneet ja ne on todettu toimiviksi.

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää valtioneuvoston asetuksella säädettävää vaativan virka-avun aseistusta kiireellistä ja tärkeää tehtävää suoritettaessa esineen tai muun vastaavan esteen poistamiseksi. Pykälä olisi poliisille annettavaa virka-apua koskeva erityissäännös, jota sovellettaisiin ainoastaan mainitulla aseistuksella annettavaan virka-apuun esteen poistamiseksi. Muilla Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineillä annettavaan apuun esteen poistamiseksi sovellettaisiin, mitä muualla laissa säädetään. Pykälässä tarkoitettua virka-apua pyytäisi poliisi ja siitä päättäisi Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikkö, eli käytännössä raja- tai merivartioston komentaja. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää ehdotusta tarkoituksenmukaisena. Esteen poistamiseksi annettavalla virka-avulla ei lähtökohtaisesti kohdisteta voimakeinoja suoraan henkilöön, minkä vuoksi päätöksentekotaso olisi perusteltua pysyttää tavanomaisen virka-avun tapaan lähellä operatiivista päätöksentekoa.

Vaativa virka-apu

Yleistä

Rajavartiolaitoksen esikunta pitää erittäin tärkeänä esityksen tavoitetta selkeyttää ja ajantasaistaa vaativan virka-avun pyytämistä ja antamista koskeva sääntely vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneita vaatimuksia. Rajavartiolaitoksen esikunta yhtyy esityksen kuvauksiin voimassa olevan sääntelyn haasteista vaativan virka-avun asiasisällöllisen ulottuvuuden sekä päätöksentekomenettelyn osalta. Jotta sääntelyllä voitaisiin tosiasiallisesti vastata turvallisuusympäristön vaatimuksiin, sääntelyn kehittäminen on välttämätöntä. Vaativan virka-avun soveltamisalaan kuuluvien rikosten estäminen ja keskeyttäminen edellyttävät mahdollisimman nopeaa reagointia tilanteeseen.

Esityksessä ehdotetaan uutta sääntelyä vaativaan virka-apuun varautumisesta. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää oikeustilan selkeyttämiseksi tarkoituksenmukaisena, että lainsäädäntö nimenomaisesti mahdollistaisi vaativaan virka-apuun sisältyvän kaluston liikuttelun ennakolta tapahtumapaikalle tilanteissa, joissa ei ole vielä edellytyksiä pyytää ja antaa varsinaista virka-apua. Rajavartiolakiin ei ehdoteta virka-apulain tavoin sääntelyä yleisestä virka-aputehtävien varautumis- ja suunnitteluvelvoitteesta. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää tätä asianmukaisena. Rajavartiolaitos ja poliisi suunnittelevat ja harjoittelevat yhteistoimintaa säännöllisesti, mutta Rajavartiolaitos ei muutoin erityisesti varaudu tuleviin virka-aputehtäviin esimerkiksi resurssejaan kohdentamalla, vaan suorittaa niitä oman toimintansa ohessa mahdollisuuksien mukaan.

Voimassa oleva rajavartiolaki sisältää asiasisällöllisesti lähes vastaavat säännökset (77 a–77 d §) sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävästä virka-avusta kuin poliisin ja Puolustusvoimien välinen virka-apulaki. Esityksessä ehdotetaan tämän vuoksi, että myös rajavartiolain säännökset tarkistettaisiin. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää tätä välttämättömänä, jotta samanlaista virka-apua koskeva päätöksentekomenettely ja virka-avun sisältö ovat yhdenmukaiset. Rajavartiolain säännöksissä on kuitenkin otettu huomioon tietyt Rajavartiolaitosta koskevat erityispiirteet, jotka sisältyvät myös jo voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Rajavartiolaitoksen virka-avun alueellinen ulottuvuus

Voimassa olevan rajavartiolain 77 a §:n mukaan Rajavartiolaitos voi antaa poliisille sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja rajan läheisyydessä. Esityksessä ehdotetaan, että alueellisesta rajauksesta luovuttaisiin. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää tätä tarkoituksenmukaisena. Toisin kuin voimassa oleva sääntely, ehdotettava rajavartiolain 77 a § ei velvoittaisi vaativan virka-avun antamiseen. Rajavartiolaitoksella olisi siten

mahdollisuus arvioida, missä tilanteessa ja millä alueilla vaativan virka-avun antaminen poliisille olisi mahdollista vaarantamatta Rajavartiolaitoksen muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista. Koska Rajavartiolaitos ei Puolustusvoimien tavoin erityisesti varaudu virka-avun antamiseen, alueellisen rajauksen poistaminen ei käytännössä aiheuttaisi muutoksia Rajavartiolaitoksen päivittäiseen toimintaan tai varautumiseen.

Muutoksella ei aktiivisesti luotaisi Puolustusvoimien virka-avun kanssa päällekkäistä resurssia, vaan mahdollistettaisiin vaativan virka-avun saaminen Rajavartiolaitokselta silloin, kun se olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Tämä olisi virka-apua vastaanottavan ja tehtävästä vastaavan viranomaisen näkökulmasta joustava ratkaisu. Tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi Itä-Suomessa, jossa Rajavartiolaitoksen virka-apu voi olla joissakin tilanteissa nopeammin käytettävissä.

Rajavartiolaitoksen aseistus

Rajavartiolaitoksen antamalla vaativalla virka-avulla tarkoitettaisiin virka-apua, joka sisältää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampaa aseistusta. Rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksytyllä aseistuksella tarkoitetaan rajavartiolain 84 §:n nojalla annetuissa asetuksissa Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineiksi hyväksyttyä aseistusta. Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineistä säädetään rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 61 §:ssä ja tarkemmin rajavartiolaitoksen menetelmistä kulkuneuvon pysäyttämisessä ja voimakeinojen käyttämisessä annetussa sisäministeriön asetuksessa (656/2005). Tällaista aseistusta voidaan käyttää voimassa olevan sääntelyn mukaisesti virka-apu- tai tukitehtävissä, joissa Rajavartiolaitos voi antaa poliisin käyttöön kalustoa, henkilöitä ja erityisasiantuntijapalveluja.

Vaativan virka-avun sääntelyssä tarkoitettu aseistus olisi edellä mainittua rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä aseistusta voimakkaampaa. Kyseessä olisi erityisesti Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin varattu ja osoitettu, Puolustusvoimien hankkima aseistus. Ehdotetun sääntelyn mukaan vaativassa virka-avussa ei olisi sallittua käyttää mitä tahansa Rajavartiolaitoksen aseistusta, vaan aseistuksen tulisi soveltua nimenomaan virka-avun kohteena olevan poliisitehtävän suorittamiseen. Rajauksen johdosta virka-aputehtävissä käytettävän aseistuksen ulkopuolelle jäisi sellainen Rajavartiolaitoksen aseistus, jota ei voitaisi käyttää kyseessä olevassa tilanteessa ja tehtävässä rikkomatta poliisilaissa poliisin voimankäytölle säädettyjä rajoja ja periaatteita. Sääntely ei asiasisällöllisesti muuttuisi voimassa olevasta pykälästä, jossa säädetään sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävästä virka-avusta.

Ehdotetun sääntelyn mukaan poliisilla olisi kokonaisvastuu sekä virka-aputehtävän että sen suorittamisessa tarvittavien voimakeinojen käytön johtamisesta ja niistä päättämisestä. Tämän vuoksi tilannetta johtavalta poliisilta edellytettäisiin riittävää perehtyneisyyttä myös Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineisiin. Virka-aputilanteessa poliisi ei kuitenkaan itse konkreettisesti käyttäisi Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineitä, vaan johtaisi niiden käyttöä ja päättäisi niiden käyttämisestä. Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineitä käyttäisivät voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti niiden käyttöön koulutetut sotilasvirassa palvelevat rajavartiomiehet.

Vaativan virka-avun edellytykset

Esityksessä ehdotetaan, että vaativaa virka-apua myönnettäessä ei enää edellytettäisi käsillä olevalta tilanteelta suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran välittömyyttä. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää ehdotusta tarkoituksenmukaisena. Tavoitteena tulisi olla se, että päätös vaativasta virka-avusta voitaisiin tehdä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa, jotta virka-apu voitaisiin myös toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että vaativaa virka-apua voitaisiin jatkossa antaa myös eräiden terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Edellytyksenä säilyisi kuitenkin edelleen tällaisen virka-avun viimesijaisuus eli välttämättömyys suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan on perusteltua, että vaativan virka-avun antamista koskevaa päätöstä tehtäessä ei edellytettäisi varmaa tietoa tekijän terroristisesta tarkoituksesta tai pykälässä tarkoitettujen rikosten teonkuvausten täyttymisestä, koska virka-avulla pyrittäisiin teon estämiseen ja keskeyttämiseen.

Päätöksentekomenettely

Esityksen mukaan vaativassa virka-avussa pääsääntönä olisi edelleen valtioneuvostotason päätöksenteko. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna. Esitys sisältää myös asianmukaiset säännökset sellaisen kiireellisen tilanteen varalle, jossa valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada koolle riittävän nopeasti. Rajavartiolaitoksen antaman vaativan virka-avun osalta päätös tehtäisiin tällöin sisäministeriössä.

Esityksessä ehdotetaan, että tietynlaista aseistusta sisältävästä vaativasta virka-avusta voitaisiin päättää valtioneuvoston yleisistunnon sijaan ministeriöissä (Rajavartiolaitoksen osalta sisäministeriössä) ja kiiretilanteissa keskusvirastotasolla (Rajavartiolaitoksen osalta Rajavartiolaitoksen esikunnassa). Päätös saatettaisiin jälkikäteen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Kyseessä olisi aseistus, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä

vaaraa aiheuttamatta. Aseistuksesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esitykseen sisältyvän asetusluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksessa tällaiseen ns. keskikategorian aseistukseen kuuluisivat kranaattipistooli, kevyt kertasinko, enintään 12.7 kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää päätöksentekomenettelyn porrastamista operatiivisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisena, koska menettely sujuvoittaisi ja nopeuttaisi vaativan virka-avun antamista nopeaa reagointia edellyttävissä tilanteissa. Ns. keskikategoriaan kuuluvaa Rajavartiolaitoksen aseistusta voi kuitenkin olla tarpeen tarkastella vielä valtioneuvoston asetuksen antamisen yhteydessä.

Ehdotusten vaikutukset

Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa, että rajavartiolain säännökset vaativasta virka-avusta olisivat pitkälti varautumissäännöksiä erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Ehdotetuilla säännöksillä ei lisättäisi virka-aputehtävien määrää, vaan muutettaisiin lainsäädäntöä vastaamaan paremmin operatiiviseen tarpeeseen. Vaativan virka-avun tilanteessa poliisi voisi pyytää sotilaallista voimakeinoapua joko Puolustusvoimilta tai Rajavartiolaitokselta. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen valmiusjoukkueet harjoittelevat jo nykyisin säännöllisesti yhdessä vaativia tilanteita varten. Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutuksia poliisin ja Rajavartiolaitoksen väliseen toimivallanjakoon. Rajavartiolain mukaiset vaativat virka-aputehtävät suoritettaisiin voimassa olevan lain tavoin poliisin johdolla ja ohjauksessa.

Esitykseen ei sisälly säännöksiä, jotka koskevat Rajavartiolaitoksen antamaa virka-apua suoraan Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle. Rajavartiolain muutokset koskevat Rajavartiolaitoksen valtakunnan poliisille antaman virka-avun sääntelyä, jota voidaan soveltaa tietyin edellytyksin myös Ahvenanmaan maakunnassa.