Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine

17.3.2022

Erityisasiantuntija Heidi Aliranta, poliisiosasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Vastinekuuleminen 18.3.2022

Hallintovaliokunta on toimittanut sisäministeriölle asiantuntijakuulemisissa saadut lausunnot ja pyytänyt ministeriöltä vastinetta niiden sekä perustuslakivaliokunnan ja puolustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen johdosta (PeVL 3/2022 vp, PuVL 7/2021vp). Sisäministeriö toteaa lausuntojen johdosta kunnioittaen seuraavaa:

1. Yleistä

Käsittelyssä oleva lakiehdotus on syntynyt laajapohjaisen ja huolellisen työryhmävalmistelun työn tuloksena. Valmistelussa on pyritty mahdollisimman hyvin sovittamaan yhteen turvallisuusympäristön muutoksesta ja voimassaolevan lainsäädännön puutteellisuuksista johtuvat poliisin operatiivisen toiminnan kannalta keskeiset muutostarpeet sekä toisaalta sääntelyyn liittyvät valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot. Valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomioita perustuslakivaliokunnan vuonna 2005 lausunnoissaan (PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp) esittämiin kannanottoihin, joita on kuitenkin eräiltä osin ehdotuksessa esitetty tarkistettavaksi. Näiltäkin osin ehdotetut muutokset on pyritty perustelemaan mahdollisimman avoimesti ja kattavasti hallituksen esityksessä.

Esityksestä hallintovaliokunnalle annettujen lausuntojen perusteella voidaan yhteenvetona todeta, että Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen poliisille antamaa virka-apua koskevan lainsäädännön uudistusta pidetään kokonaisuutena arvioiden tarpeellisena ja hyvin perusteltuna, jopa välttämättömänä. Uudistuksen tavoitteita pidetään kannatettavina ja esityksen katsotaan useimpien lausunnonantajien mukaan niin ikään selkeyttävän lainsäädäntöä ja vastaavaan hyvin muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että virka-apua koskevan sääntelyn ollessa merkityksellistä mm. perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta, on ensiarvoisen tärkeää, että poliisille annettavaa virka-apua säännellään

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

tarkkarajaisilla ja täsmällisillä sekä yhteiskunnalliseen kehitykseen ja turvallisuusympäristöön nähden ajantasaisilla yleissäännöksillä. Lisäksi huomion arvoista on, että lainsäädännön tulee tukea perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Sisäministeriö toteaa, että valtiolla on mm. terrorismin torjunnan osalta positiivinen toimintavelvollisuus. Turvallisuusympäristön muutoksen on katsottu välttämättä vaativan lainsäädännön kehittämistä. Tämä lakiehdotus on osa tätä kehitystyötä

Sisäministeriö yhtyy lausunnoissa esitettyyn vaatimukseen siitä, että poliisin tulee lähtökohtaisesti suoriutua tehtävistään omin resurssein eikä poliisin toimintaa voida rakentaa virka-apuinstituution varaan. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten estäminen ovat ensisijaisesti poliisin tehtävä. Virka-avun antamisen tulee aina kiinnittyä yksittäisen, poliisille kuuluvan ja virka-apulaissa tarkoitetun tehtävän suorittamiseen liittyviin perusteisiin. Lakiehdotus ei muuta näitä lähtökohtia. Tämä käy ilmi mm. ehdotetun virka-apulain 2 §:stä ja sen perusteluista.

2. Vaativan virka-avun edellytykset (1. lakiehdotuksen 8 ja 9 §:t, 2 lakiehdotuksen 77 a §)

Välttämättömyysarviointi

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2 ja 8 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja 2. lakiehdotus vain, jos 77 a §:ää koskeva valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Lakiehdotusten mukaan vaativan virka-avun antamisen edellytyksenä on, että sen voidaan tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan, lainkohdassa tarkemmin määritellyn rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Erona nykyiseen sääntelyyn on siten yhtäältä se, ettei sääntelyssä enää edellytetä vaaran välittömyyttä virka-avun antamisesta päätettäessä ja toisaalta se, että vaativaa virka-apua voidaan ehdotuksen mukaan vastaisuudessa antaa myös muiden kuin terrorismirikosten estämiseen tai keskeyttämiseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellytykset vaativalle virka-avulle muodostuvat kokonaisuutena arvioiden ongelmallisen väljiksi. Valiokunnan mukaan säännöksen ilmaisua vaativan virka-avun välttämättömyysarvioinnista ("voidaan… olettaa olevan välttämätöntä") tulee tiukentaa.

Oikeusministeriö korostaa lausunnossaan ehdotettujen säännösten muodostaman kokonaisuuden arvioimista: millaiseksi ehdotetut muutokset nykysääntelyyn muuttavat virka-avun kokonaisuutta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämä tiukennus vaikuttaa myös varautumista ja päätöksentekotasoa koskevan sääntelyn arviointiin, kun tarkastellaan virka-apusääntelyn muodostamaa kokonaisuutta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan arviokynnystä voisi harkita korotettavaksi esim. pakkokeinolakia mukaillen muuttamalla säännös muotoon ”erittäin pätevin perustein voidaan olettaa”. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tämä korostaisi arvioinnin edellyttämää havaintojen konkretiaa.

Professori Mäenpään mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämän tiukennuksen lähtökohtana voisi olla sääntely, jossa esimerkiksi luovutaan oletusperusteisesta

välttämättömyydestä ja säännöksen muotoilu perustuisi siihen, että vaativa virka-apu on välttämätöntä säännöksessä mainitut edellytykset huomioon ottaen.

Puolustusministeriö korostaa lausunnossaan, että 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.

Sisäministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset voitaisiin ottaa asianmukaisesti huomioon muuttamalla välttämättömyysarvioinnin ilmaisua muodosta *voidaan olettaa* muotoon *on perusteltua olettaa*. Tämä korostaisi sitä vaatimusta, että taustalla on oltava yksilöityjä, konkreettisia perusteita estettävän rikoksen uhasta ja vaativan virka-avun välttämättömyydestä rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Vastaava ehdotus sisältyy professori Tuorin perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon (11.10.2021, s. 3).

Sisäministeriö ei pidä perusteltuna luopua lakiehdotukseen sisältyvästä oletusperusteisesta välttämättömyydestä ottaen huomioon, että tavoitteena on tiivistää virka-avun antamista koskevan päätöksentekomenettelyn ja virka-avun toimeenpanon välistä aikaikkunaa, jotta teko voidaan estää tai keskeyttää tilanteen vaatimassa ajassa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämä välttämättömyysarvioinnin ilmaisun tiukennus ei edellytä sitä, että vaativan virka-avun antamista koskeva päätös voitaisiin tehdä vasta, kun suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantava tilanne on välittömästi käsillä (ns. välittömyysedellytys).

Välittömyysedellytyksen on arvioitu olevan voimassaolevan sotilaallisia voimakeinoja koskevan virka-apusääntelyn yksi keskeisimmistä ongelmista sen käytännön soveltamisen näkökulmasta. 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.

Ehdotettu, nykyistä etupainoitteisempi päätöksenteko mahdollistaisi paremmat edellytykset päätöksentekoharkinnalle sekä osaltaan turvaisi paremmin operaation toteutuksen hallitusti ja suunnitelman mukaisesti.

Lakiehdotusta kokonaisuutena tarkasteltaessa on huomattava, että välittömyysedellytys osana sotilaallisten voimakeinojen välttämättömyyden arviointia sisältyy säännöksiin, jotka koskevat poliisin päätöksentekoa voimakeinojen käyttämisestä operatiivisessa virka-aputilanteessa. Vaaran välittömyyttä koskevasta vaatimuksesta säädettäisiin virka-apulain

14 §:ssä ja rajavartiolain 77 f §:ssä, joka koskee poliisin päätöksentekoa voimakeinojen käyttämisestä virka-aputilanteessa.

Professori Hidén on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (14.10.2021, s. 3) pitänyt selvänä, että ehdotettu muutos välittömyysedellytyksen osalta sopii yhteen välttämättömyyskriteeristä perusoikeusyhteyksissä omaksuttujen linjausten kanssa.

Vaativan virka-avun soveltaminen muiden kuin terrorismirikosten estämiseen

Perustuslakivaliokunnan mukaan vaativan virka-avun laajentamiselle koskemaan myös muiden kuin terrorismirikosten estämistä tai keskeyttämistä on hallituksen esityksessä esitetty (esim. s. 54) hyväksyttäviä perusteita. Myös muita kuin terrorismirikoksia koskee 8 §:ssä säädettäväksi ehdotettu edellytys suuren ihmismäärän hengen tai terveyden vakavasta vaarantumisesta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin lausunnossaan huomiota siihen, että säännöksen piiriin kuuluvien muiden kuin terrorismirikosten joukko on varsin laaja. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan on syytä vielä tarkastella sääntelyn soveltamisalaa siltä kannalta, että lueteltavien rikosten joukossa olisi vain sellaisia rikoksia, jotka voivat täyttää myös 8 §:n soveltamisen muut edellytykset.

Oikeusministeriö on lausunnossaan pitänyt riittävän tarkkarajaisena ehdotettua mallia, jossa viitataan rikoslain lukuihin, tarkennetaan rikosten piiriä perusteluissa ja rajataan niitä enimmäisrangaistusta koskevalla vaatimuksella.

Professori Mäenpään mukaan on ilmeistä, että viittauksia rikoslaissa säädettyihin rikosnimikkeisiin on mahdollista supistaa rikosoikeudellisen arvion perusteella niin, että viittaukset kattavat vain 8 §:n alkuosassa määritellyt yleiset edellytykset.

Puolustusministeriö toteaa lausunnossaan nykysääntelyssä yhtenä ongelmana olevan, että 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.

Poliisihallitus, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi pitävät erittäin tärkeänä ja perusteltuna vaativan virka-avun soveltamismahdollisuutta myös muiden kuin terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Vakavan vaaratilanteen olleessa käynnissä on monesti mahdotonta saada selville motiiveja. Poliisihallituksen mukaan keskeistä on saada riittävän tehokkaasti estettyä tai keskeytettyä ihmisten hengen tai terveyden vakavasti vaarantava teko, riippumatta tekijän motiiveista. Suojelupoliisi nostaa lausunnossaan kysymyksen periaatteellisemmasta näkökulmasta, miksi muut seikat kuin rikoksenteon aiheuttamat potentiaaliset vahinkoseuraukset tulisi asettaa vaativan virka-avun antamisen edellytykseksi.

Sisäministeriö ehdottaa, että vaativan virka-avun soveltamisalan laajennusta muiden kuin terrorismirikosten estämiseksi rajattaisiin säännöstasolla siten, että pykälässä yksilöitäisiin sellaiset rikokset, joiden estämiseksi tai keskeyttämiseksi vaativa virka-apu voi olosuhteista ja rikoksen tekotavasta riippuen olla välttämätöntä. Tällaisia rikoksia olisivat tappo, murha, panttivangin ottaminen, tuhotyö, törkeä tuhotyö, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähderikos ja kaappaus silloin kun ne vaarantavat vakavasti suuren ihmismäärän hengen tai terveyden eikä niitä kyetä estämään tai keskeyttämään poliisin omilla suorituskyvyillä ja kun ne voivat vaikutuksiltaan rinnastua pykälän 1 kohdassa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin.

Sisäministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset voitaisiin ottaa asianmukaisesti huomioon muuttamalla virka-apulakia koskevan ehdotuksen 8 §:ää seuraavasti:

> Vaativa virka-apu voi sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Edellytyksenä on, että ~~vaativan virka-avun voidaan~~ tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella *vaativan virka-avun on perusteltua* olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan:
>
> 1) rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5—8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi; taikka
>
> 2) ~~muun~~ 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoslain ~~11 luvun~~, 21 luvun *1 tai 2 §:ssä*, 25 luvun *4 §:ssä,* 34 luvun *1, 3, 5, 6 tai 11 §:ssä* tarkoitetun ~~sellaisen~~ rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.~~, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.~~

Vastaavasti rajavartiolain 77 a §:n 2 momenttia voitaisiin muuttaa seuraavasti:

> Edellytyksenä on lisäksi, että ~~vaativan virka-avun voidaan~~ tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella *vaativan virka-avun on perusteltua* olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan:
>
> 1) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5—8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi; tai*kka*
>
> 2) ~~muun~~ 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoslain ~~11 luvun,~~ 21 luvun *1 tai 2 §:ssä*, 25 luvun *4 §:ssä,* 34 luvun *1, 3, 5, 6 tai 11 §:ssä* tarkoitetun ~~sellaisen~~ rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.~~, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.~~

Kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaaminen

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, että välttämättömyysarviointia koskevia edellytyksiä 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 77 b §:ssä on syytä tiukentaa esimerkiksi maininnalla siitä, että arvion rikoksen uhasta tulee olla perusteltu. Edellä mainittu huomautus ei kuitenkaan ollut edellytyksenä lakiehdotusten käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta on lisäksi korostanut sääntelyn soveltamistilanteiden poikkeuksellisuutta.

Professori Mäenpään mukaan perustuslakivaliokunnan esittämä täsmennys on aiheellista toteuttaa säännöstekstiä muuttamalla.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan todennut, että oikeasuhtaisuuden kannalta olisi harkittava, onko vaativan virka-avun antamisen edellytysten olemassaolo lähtökohtaisesti perustelua kaikkien säännöksen kohderyhmään mainittujen henkilöiden osalta, kun huipputason valtiovierailuissa lienee kyse vain suurvaltojen päämiesten tapaamisista. Lisäksi hän toteaa myös tämän säännöksen osalta

vaativan virka-avun välttämättömyyden arvioinnin olevan varsin matala (”kun on olemassa uhka”).

Sisäministeriö toteaa, että säännös on tarkoitettu sovellettavaksi varsin poikkeuksellisissa tilanteissa. Valtaosa vierailuista kyetään hoitamaan poliisin omin resurssein tai tavanomaista virka-apua hyödyntämällä. Kansainvälistä erityissuojelua koskevien valtiovieraiden suojelu on eräänlainen erityiskysymys vaativan virka-avun soveltamisalalla. Sen taustalla vaikuttavat kansainväliset sopimukset ja sääntely liittyy laajempaan kokonaisuuteen kuin valtion sisäiseen turvallisuuteen eli sillä on myös ulkopoliittista liityntää. Sisäministeriö katsoo, että säännöksen tarkoittamaa henkilöllistä kohderyhmää ei ole perusteltua supistaa siitäkään huolimatta, että säännöksen todennäköisimpänä soveltamistarpeena on pidetty lähinnä eräiden suurvaltojen valtionpäämiesten vierailuiden turvaamiseen.

Sisäministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja ehdottaa mainittujen pykäläehdotusten muuttamista seuraavasti:

> Virka-apulaki 9 §
>
> Sen lisäksi mitä 8 §:ssä säädetään, vaativaa virka-apua voidaan antaa valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa olevien valtionpäämiesten, ministereiden ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan unionin korkea-arvoisten edustajien suojaamiseksi ja heidän vierailujensa turvaamiseksi. Edellytyksenä on, että henkilöön arvioidaan hänen vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai järjestön kansainvälisen aseman tai muun vastaavan syyn perusteella 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen *perusteltu* uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä.
>
> Rajavartiolain 77 b §
>
> Sen lisäksi mitä 77 a §:ssä säädetään, vaativaa virka-apua voidaan antaa valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa olevien valtionpäämiesten, ministereiden ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan unionin korkea-arvoisten edustajien suojaamiseksi ja heidän vierailujensa turvaamiseksi. Edellytyksenä on, että henkilöön arvioidaan hänen vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai järjestön kansainvälisen aseman tai muun vastaavan syyn perusteella 77 a §:n 2 momentissa tarkoitetun henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen *perusteltu* uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä.

3. Vaativan virka-avun päätöksentekomenettely ja päätöksen voimassaolo

Vaativan virka-avun päätöksentekoa koskevan pääsäännön mukaan valtioneuvosto päättäisi vaativasta virka-avusta. Jollei valtioneuvoston yleisistuntoa ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, päätöksen tekee ministeriö. Ehdotus vastaa tältä osin asiallisesti pääosin voimassa olevaa sääntelyä.

Ehdotuksen mukaan vaativasta virka-avusta päättää kuitenkin laissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa ministeriö ja kiiretapauksessa pääesikunta tai Rajavartiolaitoksen esikunta. Tällöin kyse voi olla sellaisesta vaativasta virka-avusta, joka voi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen tai rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksytyn

Rajavartiolaitoksen aseistuksen lisäksi sellaista poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan pitävänsä edelleen valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna, että päätöksentekijänä olisi pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunto ja ettei päätöksentekoa vaativasta virka-avusta edes kiiretilanteissa osoitettaisi alemmas kuin ministeriötasolle. Nyt ehdotettavan sääntelyn merkitystä kuitenkin rajaavat yhtäältä käytettävissä olevan virka-avun sisältö ja toisaalta edellytys tilanteen poikkeuksellisesta kiireellisyydestä viranomaisen ollessa päätöksentekijä. Lisäksi ministeriön on viipymättä esiteltävä ministeriössä tai viranomaisessa päätettyä vaativaa virka-apua koskeva asia valtioneuvostolle, joka voi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Nyt ehdotettu sääntely ei perustuslakivaliokunnan mukaan muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan pitävänsä ehdotettua uutta, päätöksentekoa koskevaa sääntelyä hyvänä.

Professori Mäenpää toteaa, että ehdotettua päätöksentekomenettelyä koskevaa sääntelyä ei ole perustuslaista johtuvista syistä tarvetta muuttaa. Asiallisesti sääntelyä puoltavat osaltaan uudenlaiset, hybridit turvallisuusriskit ja niiden edellyttämä nopea päätöksentekokyky myös valtionsisäisessä toiminnassa.

Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi pitävät tärkeänä ja perusteluna vaativan virka-avun antamista koskevaan päätöksentekomenettelyyn ehdotettuja muutoksia. Lyhyempi päätöksentekoketju mahdollistaa kiiretilanteessa nopeamman reagoinnin.

Suojelupoliisi pitää perusteltuna säätää hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun päätöksentekomenettelystä erikseen ja hieman kevennetysti ottaen huomioon, että kyseinen aseistus on vain jossain määrin voimakkaampaa kuin poliisin oma aseistus.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että vaativan virka-avun päätöksentekoa koskevan säännöksen 7 momenttia, joka koskee päätöksen voimassaoloa, olisi syytä täsmentää oikeasuhtaisuus- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi. Oikeusministeriön mukaan täsmennys voitaisiin tehdä lisäämällä säännökseen maininta nimenomaan vaativan virka-avun antamisen edellytysten voimassaolosta, jotta voimassaolon edellytykset eivät sekoittuisi tavanomaiseen virka-apuun.

Sisäministeriö kannattaa oikeusministeriön ehdottamaa täsmennystä ja ehdottaa, että virka-apulakiehdotuksen 10 §:n 7 momentti ja rajavartiolain muuttamista koskeva 77 c §:n 7 momentti muutetaan muotoon:

> Päätös vaativan virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin *vaativan* virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa seuraisi 12 §:n 4 momentin mukaan poliisi, jonka olisi viipymättä määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Virka-avun ja vaativan virka-avun antamisesta ja sen keskeyttämisestä päättämisestä säädetään kuitenkin toisin (7 §, 10 §). Oikeusministeriön mukaan vaikuttaa siltä, että toimivaltasääntelyä ehdotetussa 12 §:n 4 momentissa tulisi täsmentää.

Sisäministeriö toteaa, että 12 §:n 4 momentissa ehdotettu sääntely liittyy osittain siihen, että tavanomaisen tai vaativan virka-avun antamista koskevan päätöksen voimassaolon enimmäiskestoa ei ole katsottu järkeväksi rajoittaa laissa esimerkiksi tiettyyn vuorokausimäärään, vaan voimassaolo on sidottu virka-avun antamisen edellytysten voimassaoloon. Koska virka-avun antamisen edellytykset kytkeytyvät poliisin voimavarojen riittämättömyyteen yksittäisen poliisitehtävän hoitamisessa, on asianmukaista, että poliisi tilannetta johtavana viranomaisena on velvollinen seuraamaan edellytysten olemassaoloa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että poliisilla olisi määräysvalta todeta milloin tilanne on edennyt sellaiseksi, että tarvetta eikä siten edellytyksiä virka-avulle enää ole.

Vaativan virka-avun osalta valtioneuvoston yleisistunnolla on virka-apulakiehdotuksen 10 §:n 5 momentin ja rajavartiolain 77 c §:n 5 momentin mukaan mahdollisuus päättää jo aloitetun vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Valtioneuvoston päätös voi koskea ainoastaan jo aloitettua vaativaa virka-apua, mutta ei mahdollisesti 7 §:n nojalla tehtyä päätöstä niin sanotun tavanomaisen virka-avun antamisesta.

Valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta keskeyttää jo aloitettu vaativa virka-apu kytkeytyy valtioneuvostolle annettuun jälkikontrollimahdollisuuteen. Sen sijaan virka-apulakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin säännös velvoittaa yleisesti poliisia seuraamaan virka-avun, mukaan lukien vaativan virka-avun edellytysten eli tarpeen käsillä oloa ja toteamaan, milloin virka-avulle ei enää ole tarvetta. Myös vaativan virka-avun osalta on perusteltua, että sen jälkeen kun valtioneuvoston yleisistunto on päättänyt ministeriössä, pääesikunnassa tai Rajavartiolaitoksen esikunnassa tehdyn päätöksen nojalla aloitetun vaativan virka-avun jatkamisesta, poliisi seuraa vaativan virka-avun edellytysten olemassaoloa ja niiden lakattua määrää vaativan virka-avun toimeenpanon lopettamisesta.

Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksessä virka-avun jatkamisen lopettamisesta ja poliisin päätöksessä on siis kyse eri syistä johtuvasta virka-avun lopettamisesta. Poliisin päätös merkitsee käytännössä virka-avun toimeenpanon lopettamista tarpeen lakattua. Valtioneuvoston päätös puolestaan kytkeytyy ns. parlamentaarisen vastuukatteen toteuttamiseen ja siihen, että valtioneuvoston yleisistunnolla on mahdollisuus jälkikäteen arvioida vaativan virka-avun edellytyksiä toisin kuin asiasta päättänyt ministeriö tai keskusvirasto.

Tämän selventämiseksi sisäministeriö ehdottaa, että virka-apulain 12 §:n 4 muutettaisiin seuraavalla tavalla:

> Poliisin on seurattava virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa. Edellytysten lakattua poliisin on viipymättä määrättävä virka-avun ~~antaminen~~ *toimeenpano* ~~keskeytettäväksi tai~~ lopetettavaksi.

Vastaavasti rajavartiolain 77 e §:n 4 momenttia tulisi muuttaa:

> Poliisin on seurattava vaativan virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa. Edellytysten lakattua poliisin on viipymättä määrättävä virka-avun ~~antaminen~~ *toimeenpano* ~~keskeytettäväksi tai~~ lopetettavaksi.

4. Varautuminen vaativan virka-avun antamiseen

Oikeusministeriö on lausunnossaan esittänyt useita huomioita virka-apulakiehdotuksen 4 §:n 2 ja 3 momentissa ehdotettuun sääntelyyn, joka mahdollistaisi ennakollisen varautumisen vaativan virka-avun antamiseen. Oikeusministeriönkin mukaan ehdotusta voidaan pitää etenkin poliisin voimankäytöltä vaadittava ennakoitavuus ja suunnitelmallisuus sekä poliisilain 2 luvun 18 § huomioon ottaen sinänsä perusteltuna.

Oikeusministeriö ei pidä kuitenkaan täysin ongelmattomana sitä, että ehdotettu 4 §:n 2 momentti mahdollistaisi pääesikunnan päätöksellä Puolustusvoimien henkilöstön, kaluston ja välineistön siirtämisen uhka-arvioon perustuvan oletuksen perusteella (”jos voidaan olettaa”) varautumistarkoituksessa ilman, että vaativaa virka-apua koskevan pyynnön käsittely olisi edes vireillä. Lisäksi oikeusministeriö on katsonut, että kynnys kaluston siirtämiseen tulisi olla tarpeeksi korkea ja tätä koskeva päätöksentekotoimivalta keskusvirastotasoa korkeammalla tasolla.

Ennakkovarautuminen ei oikeusministeriön mukaan sanamuodon mukaisesti edellytä, että on olemassa konkreettinen uhka-arvio 8 §:ssä tarkoitetusta tilanteesta, vaan uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta on ainoastaan otettava huomioon suunnittelussa ja varautumisessa. Jotta ennakollista varautumista koskeva säännös kiinnittyisi selkeämmin konkreettisiin, arvioituihin oleviin uhkiin, tulisi säännöstä täsmentää velvoittavammaksi ja yhteyttä 8 §:n mukaisiin tilanteisiin vahvistaa.

Oikeuministeriön mukaan olisi asianmukaista säätää ennakkovarautumista koskevan pyynnön yksilöinnistä ja sisällöstä. Ennakkovarautumista koskevaa päätöksentekoa (3 mom.) ei ole säädösperusteisesti sidottu mihinkään edellytyksiin, vaan 2 momentin kriteerit koskevat ainoastaan varautumista koskevaa pyyntöä. Laissa olisi asianmukaista säätää siitä, millä edellytyksillä tällainen päätös Pääesikunnassa tehdään.

Oikeusministeriön mukaan ennakollisen varautumisen kesto jää epämääräiseksi, sillä enimmäiskestosta ei säädettäisi laissa. Laista puuttuvat säännökset siitä, kuinka paljon ennakolta varautuminen voitaisiin tehdä, milloin ennakollinen varautuminen päättyy ja mikä on sen enimmäiskesto. Oikeusministeriön mukaan riippuen siitä, miten vaativan virka-avun edellytyksiä esitetään täsmennettäväksi, ennakollinen varautuminen on voimassa niin kauan kunnes 4 §:n 3 momentin mukaisesti sisäministeriö pyytäisi ja puolustusministeriö päättäisi keskeyttämisestä. Ehdotettu 12 §:n 4 momentti, jonka mukaan poliisin on seurattava virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa ja määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi edellytysten lakattua, ei sovellu 4 §:n tarkoitetun ennakollisen varautumisen seuraamiseen. Sääntelyn ulottamista myös ennakollisen varautumisen seuraamiseen tulisi harkita (4 §:n 3 mom. vs. 12 §:n 4 mom.).

Puolustusvaliokunta pitää varautumissäännöksen lisäämistä lakiin tarpeellisena. Valiokunta huomauttaa, että varautumista koskeva päätös ei millään lailla sido vaativan virka-avun antamisesta päättämisestä vastaavan toimivaltaisen tahon harkintavaltaa.

Apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan korostanut, että virka-aputehtävässä noudatettavat periaatteet, erityisesti suhteellisuusperiaate, soveltunevat myös suunnitteluun ja varautumiseen. Hänen mukaansa joissain tapauksissa Puolustusvoimien välineistön ja henkilöstön ennalta sijoittamisella voi olla myös provokatiivinen vaikutus esityksessä mainitun rikoksia torjuvan vaikutuksen sijaan. Sinällään esityksen suunnittelua ja varautumista koskevan säännöksen osalta apulaisoikeusasiamiehen mukaan voi olla perustelua käyttää esitetyn kaltaista alhaisempaa välttämättömyysarviota.

Suojelupoliisi toteaa lausunnossaan, että varautumista koskevalla 4 §:llä pyrittäisiin vasteajan lyhentämiseen. Sääntely mahdollistaisi virka-apuosaston liikuttelun jo ennen vaativaa virka-apua koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemistä. Suojelupolisiin näkemyksen mukaan sääntelyratkaisu on tarpeellinen ja tärkeä ottaen huomioon sen, että vaativaa virka-apua koskevan päätöksen tekemisen jälkeinen virka-apuosaston kokoaminen ja varustaminen sekä virka-apuosaston siirtäminen tapahtumapaikalle voi kestää tunteja. Myös **Poliisihallitus** ja **keskusrikospoliisi** ovat lausunnoissaan pitäneet sääntelyä yhtenä keskeisenä operatiivisen suorituskyvyn turvaavana ehdotuksena.

Puolustusministeriön mukaan 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.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan 4 §:ssä esitetty varautuminen vaativaan virka-aputehtävään on erittäin tarpeellinen 8 §:ssä lueteltujen rikosten oikea-aikaiseksi estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Varautumismahdollisuus lyhentää vaativan virka-avun toimeenpanoon kuluvaa aikaa merkittävästi. Pääesikunta katsoo, että tällaisesta varautumisesta tulee olla olemassa laintasoinen säännös.

Sisäministeriön mielestä on perusteltua ja kokonaisuutena perusoikeuksien tasapainoisen turvaamisen johdosta tarkoituksenmukaista, että lainsäädännössä jo etukäteen varaudutaan ajantasaisesti tilanteisiin, joissa saatetaan tarvita Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen suorituskykyä poliisin kaluston ja muiden resurssien riittämättömyyden tilanteeseen nähden johdosta. Vaativan virka-avun antamista koskeva tilanne ja kyseisen virka-avun antamisen tarve voi eskaloitua nopeasti. Varautumista koskevilla toimenpiteillä on mahdollista olennaisesti edesauttaa mahdollisen tulevan vaativan virka-avun antamisen onnistunutta toteutumista.

Ennakollista lakiin perustuvaa varautumismahdollisuutta vaativan virka-avun antamiseksi on pidetty lakiehdotuksen valmistelutyöryhmässä yhtenä tärkeimpänä uudistuksena, joka parantaisi poliisin kykyä tarvittaessa reagoida nopeasti eskaloituvan uhkatilanteen torjuntaan. Poliisi, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat ovat pitäneet varautumista koskevaa ehdotusta hyvin merkittävänä ja tarpeellisena uudistuksena, joka selkeyttää nykyistä käytäntöä ja parantaa poliisin mahdollisuuksia saada nopeasti etenevässä tilanteessa vaativaa-virka apua. Ennakoinnin kautta pystytään vastaamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vaatimukseen voimakeinojen käytön tarkasta suunnitelmallisuudesta.

Sisäministeriö ei pidä tarpeellisena eikä perusteltuna muuttaa varautumista koskevia säännöksiä oikeusministeriön ehdottamalla tavalla. Sisäministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut kantaa varautumista koskevaan säännösehdotukseen.

Varautumista koskevien edellytysten sitominen vireillä olevaan vaativan virka-avun pyyntöön tarkoittaisi käytännössä varautumisen käyttöalan merkittävää supistamista ja samalla tekisi pitkälti tyhjäksi varautumisen taustalla olevan ajatuksen. On myös tarkoituksenmukaista, että varautumisesta päätetään operatiivisella tasolla, jossa on ajantasainen tilannekuva sekä lakiin perustuva velvoite varautua riittävästi myös voimankäyttöön ja vastuu operatiivisen tilanteen hoitamisesta.

Tästä huolimatta lakiehdotukseen on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää säännös siitä, että ministeriöllä on mahdollisuus puuttua varautumiseen, mikäli siihen katsottaisiin olevan aihetta. 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. Säännöstä ei sisäministeriön käsityksen mukaan voi tulkita siten, että varautumista koskeva päätös olisi automaattisesti voimassa niin kauan, kunnes puolustusministeriö olisi päättänyt sen keskeyttämisestä. Säännös on kirjoitettu mahdollistavaan muotoon (puolustusministeriö *voi* päättää keskeyttämisestä).

Sisäministeriö katsoo, että ehdotettuun 4 §:n 2 momenttiin sisältyvä vaatimus siitä, että varautumisessa tulisi ottaa huomioon tilanteesta tehty uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta asettaa riittävät edellytykset varautumista koskevan pyynnön ja siihen annettavan päätöksen harkinnan osalta. Säännös jo sanamuotonsa mukaan edellyttää, että tilanteesta, johon varautumista pyydetään, on tehty uhka-arvio. Varautumisen edellytyksenä on, että voidaan olettaa enintään sotilaan henkilökohtaista aseistuksen käyttöä sisältävä virka-avun olevan riittämätön tehtävän suorittamiseksi. Lisäksi on huomattava, että virka-aputehtävässä noudatettavat periaatteet, erityisesti suhteellisuusperiaate, soveltuisivat myös varautumiseen vaativan virka-avun antamiseksi. Muun muassa suhteellisuusperiaate ja voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus merkitsevät käytännössä pidäkettä varautumisen kestolle ja mitoitukselle. Varautuminen on kallista ja sitoo viranomaisten resursseja eikä ole tarkoituksenmukaista, että varautuminen toteutettaisiin määrällisesti tai kestollisesti ylimitoitetusti. Näin ollen sisäministeriö ei näe tarpeelliseksi säätää erikseen varautumisen kestosta ja voimassaolosta.

Laissa säädetty, nimenomainen toimivalta siirtää kalustoa ennakolta korostaa poliisitoiminnan suunnitelmallisuutta. Varautumisella ei pyritä vaikuttamaan vaativan virka-avun antamiseen toimivaltaisen päätöksentekijän harkintavaltaan. Varautumisella tarkoitetaan käytännön logistisia ja kaluston toimintakuntoiseksi saattavia toimia, kuten esimerkiksi ehdotetun lain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun kevyemmän sotilaallisen aseistuksen siirtämistä virka-apupaikalle raskaan ajoneuvon pysäyttämisen varautumistoimena. Varautumispäätös ei luo viranomaisille valtuutta kaluston käyttämiseen.

Sisäministeriö korostaa, että varautumistoimet suoritetaan mahdollisimman huomaamattomasti ja virka-avun luonne sekä paikalla oleva yleisö huomioiden. Tämä tarkoittaa sitä, että varautumiskalustoa ei tulisi ilman erityistä syytä siirtää, liikutella, säilyttää tai valmistella käyttökuntoon yleisölle näkyvästi tai näkyvällä paikalla. Sisäministeriön käsityksen mukaan tämä on omiaan ehkäisemään apulaisoikeusasiamiehen lausunnossaan ilmaisemaa huolta siitä, että varautumisella voisi olla rikosten ehkäisemisen sijaan provokatiivinen vaikutus.

Sisäministeriö ehdottaa, että virka-apulakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttia muutetaan lisäämällä siihen viittaus virka-apupyyntöä koskevien säännösten soveltamisesta soveltuvin osin varautumista koskevaan pyyntöön.

Poliisihallitus voi pyytää yksittäiseen 8 §:ssä tarkoitettuun vaativaan virka-aputehtävään varautumiseksi Puolustusvoimia sijoittamaan ennalta välineistöä ja henkilöstöä virkaaputehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavan valmiuden saavuttamiseksi, jos voidaan olettaa, että sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä sisältävä virka-apu ei ole riittävä tehtävän suorittamiseksi. Suunnittelussa ja varautumisessa on otettava

huomioon tilanteesta tehty uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta. *Varautumista koskevaan pyyntöön sovelletaan soveltuvin osin mitä 6 §:ssä säädetään virka-apupyynnöstä.*

5. Virka-aputehtävät (1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti)

Virka-avun edellytyksiä koskevan 2 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa momentin 10 kohtaan, jonka mukaan virka-apua on annettava myös muuhun 1—7 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvan poliisille kuuluvan tehtävän hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksen perustelumaininnoista huolimatta sääntely 2 §:n 2 momentin 10 kohdassa muodostuu huomattavan väljäksi. Sääntely on tältä osin ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Sääntelyä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 10 kohdassa tulee täsmentää merkittävästi tai se tulee poistaa laista (s. 2-3).

Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan useita käytännön esimerkkejä siitä, minkälaisista tilanteista voisi olla kyse. Vaikka nämä esitetyt esimerkit eivät virka-apuun sisältyvinä yksittäisinä tilanteina olisikaan kovin merkittäviä poliisin toiminnan kannalta, näyttäisi kyse kuitenkin olevan sellaisista virka-avun muodoista, joita ei ehkä ole syytä jättää virka-avun ulkopuolelle tai sitten virka-avun ulkopuolelle jättämisen tulee olla tietoisesti tehty lainsäätäjän ratkaisu. Useimmissa esimerkeissä on kysymyksessä Puolustusvoimien kaluston lainaamisesta tai tilojen hyödyntämisestä taikka Puolustusvoimien asiantuntemuksen hyödyntämisestä ja hallituksen esityksen perusteluiden pohjalta lienee muotoiltavissa tarkkarajaisia ja täsmällisiä säännöksiä.

Professori Mäenpään mukaan säännöksen säilyttämistä laissa perustelevat etenkin viimeaikaiset voimakkaat muutokset Suomen turvallisuusympäristössä, jotka heijastuvat myös sisäiseen turvallisuuteen. Niiden huomioon ottamiseksi on paikallaan, että virka-avun antamisen edellytyksien arvioinnissa on mahdollista verraten joustavasti ottaa huomioon myös uudenlaiset, ennakoimattomat tilanteet ja hybridit turvallisuusriskit. Uudenlaisten riskien luonteeseen kuuluu keskeisenä piirteenä vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin, jollaisena juuri virka-apua voidaan pitää. Nämä näkökohdat ja perustuslakivaliokunnan edellyttämä täsmennystarve huomioon ottaen ehdotettua 10 kohtaa olisi mahdollista muotoilla esimerkiksi lisäämällä sen alkuun esimerkiksi ”*jos se on painavasta syystä välttämätöntä”.*

Apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota 2 momentin 6 kohtaan, jossa säädettäisiin virka-avun antamisesta suuren tapahtuman tai yleisötilaisuuden suojaamiseksi. Nykyisessä laissa ei ole säädetty nimenomaisesti tästä tehtävästä, mutta sen on käytännössä katsottu olevan mahdollista nykyisen lain puitteissa. Apulaisoikeusasiamies pitää vaarana, että kohtaa tulkitaan sen epätäsmällisyydestä johtuen toimivaltaa laajentavasti. Hänen käsityksensä mukaan ainakin joissain tapauksissa mielenosoittajiin kohdistuva suojan tarve voi johtua ns. vastamielenosoituksesta. Kun virka-avulla ei nimenomaisesti voitaisi puuttua perusoikeutena säädetyn kokoontumisvapauden käyttöön sinänsä, tulisi esityksestä ilmetä selkeästi ja yksiselitteisesti, ettei Puolustusvoimia voida käyttää mielenosoitusten hallintaan. Nyt asiassa jää jossain määrin epäselväksi, miten tilaisuuteen osallistuvien suojaaminen voitaisiin toteuttaa ilman toimenpiteiden kohdistamista heihin. Nähdäkseni kysymys on periaatteellisesti tärkeästä asiasta. Sinällään

säännöksessä tai sen esitöissä olisi voitu käyttää kokoontumislaissa omaksuttua yleisen kokouksen käsitettä toimivallan rajaamisessa.

Sisäministeriö toteaa, että 2 momentin 6 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kohdan perusteella olisi mahdollista tarvittaessa suojata myös suuriksi tapahtumiksi arvioitavia mielenosoituksia ja muita suuria väenkokoontumisia. Tällöin kyse olisi lähtökohtaisesti tilaisuuteen osallistuvien suojaamisesta mahdollisilta ulkoisilta uhilta eikä virka-apuna toteutettavien toimenpiteiden kohdistamisesta osallistujiin (s. 42). Perusteluja tarkistettiin apulaisoikeusasiamiehen keväällä 2021 hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä antaman lausunnon johdosta. Tuolloin kuitenkin katsottiin, että mielenosoituksia ei ole perusteltua kategorisesti sulkea pois virka-aputehtävistä. Tilanteessa, jossa mielenosoitusta uhkaa esimerkiksi vastamielenosoitus, voi olla riski siitä, että tilanne eskaloituu väkivaltaiseksi mellakaksi. Tällöinkin poliisi hoitaa mielenosoituksiin liittyvät tehtävät lähtökohtaisesti omilla resursseillaan. Virka-apua voitaisiin tarvita esimerkiksi mielenosoitusten erottamiseen toisistaan ajoneuvojen tai rakenteiden avulla.

Jatkovalmistelussa päädyttiin myös säilyttämään mietinnössä käytetyt käsitteistöt, koska ne kuvaavat paremmin sitä toiminnallista tilannetta ja tarvetta, jotka säännöksellä pyritään turvaamaan sekä taataan riippumattomuus kokoontumislain käsitteistön tulkinnoista ja mahdollisista muutoksista. Edellä mainittuun viitaten sisäministeriö ei näe tarpeellisena muuttaa 2 momentin 6 kohtaa.

Pykälän 2 momentin 10 kohdan osalta sisäministeriö pitää tarpeellisena täsmentää sitä siten, että siinä yksilöidään perusteluissa esitetyt tavanomaiset ja tiedossa olevat soveltamistilanteet. Sisäministeriö esittää, että kohta muutettaisiin muotoon:

> *10) kaluston, välineistön, tilojen tai Puolustusvoimien asiantuntija-avun luovuttamiseksi tilapäisesti poliisin käyttöön.*

6. Virka-avun sisältö

Apulaisoikeusasiamies on lausunnossaan tuonut esiin, että virka-avun sisältö ja muut virka-avun sisältöä selittävät seikat olisi selkeyden ja luettavuuden vuoksi tarkoituksenmukaisinta olla lain alussa omassa määritelmiä koskevassa säännöksessään. Samassa yhteydessä voitaisiin määritellä jäljempänä 8 §:ssä tarkoitetun vaativan virka-avun sisältö, jonka kaksi kategoriaa ei ilmene 8 §:stä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan saattaisi olla perusteltua luetella tai erotella ne virka-aputehtävät, joissa aseellinen virka-apu ei tule kyseeseen.

Sisäministeriö toteaa, että virka-apulain lakiteknisen toteutuksen ja jäsentelyn osalta haasteena oli mm. se, että lain soveltamisala käsittää hyvin eri tyyppisiä tilanteita aina tavanomaisen virka-avun sisältämästä kadonneiden etsinnästä vaativan virka-avun hyvin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Pääosa käytännössä sovellettavasta virka-avusta on ns. tavanomaista virka-apua, johon ei sisälly aseellista virka-apua. Työryhmävalmistelun alkuvaiheessa lakiluonnos sisälsi määritelmäsäännöksen. Lainvalmistelua koskevan ohjeistuksen mukaan määritelmäpykälien käyttöön tulisi suhtautua pidättyvästi. Määritelmä ei saa sisältää aineellisia säännöksiä. Työryhmä katsoi, että koska vaativaa virka-apua koskevat säännökset on tarkoitettu sovellettavaksi erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa ja ne siten muodostavat poikkeuksen ns. tavanomaisesta virka-avusta, tulisi ne lakitekstissä sijoittaa muualle kuin lain alkuun. Edellä mainituista syistä päädyttiin siihen, että lakiin ei sisällytetty sen alkuun määritelmäsäännöstä.

Sisäministeriö ei myöskään näe mahdollisena erotella sellaisia virka-aputehtäviä, joissa aseellinen virka-apu ei tule kyseeseen. Virka-apupyynnöstä tulee käydä riittävällä tavalla ilmi mm. tehtävän luonne ja perusteltu arvio tehtävän asianmukaisen suorittamisen edellyttämästä henkilöstöstä ja välineistöstä.

7. Virka-apulain soveltaminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa lausunnossaan, että esityksen yleinen kuvaus Ahvenanmaan demilitarisoinnista on asianmukainen. Maakunnan hallituksen mukaan esityksessä on huomioitu itsehallintolain mukainen toimivallan jako ja valtakunnan viranomaisia koskeva avunantovelvoite, sopimusasetus, kansainväliset Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat sopimukset sekä maakunnan hallituksen ohje virka-avusta. Tehdyt kuvaukset ja arviot käyvät yksiin maakunnan hallituksen käsityksen kanssa.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa, että koska sotilaallisia voimakeinoja käsittäviä puuttumisia Ahvenanmaalla voi tapahtua vain epätavanomaisissa tilanteissa ja niillä on erityinen merkitys Ahvenanmaalle, tulisi tällaisten puuttumisten aina tapahtua yhteisymmärryksessä ja yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa. Maakunnan hallitus tuntee Ahvenanmaan olot ja tällainen yhteistyö tarkoittaisi myös lisääntyneitä edellytyksiä Ahvenanmaan väestön osallisuudesta. Lisäksi se korostaa, että esityksessä tulisi ilmaista hyvin selkeästi, että suunniteltua virka-apua Puolustusvoimilta suurien tapahtumien ja julkisten tilaisuuksien suojelemiseksi sekä kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi ei voida soveltaa Ahvenanmaalla. Valtakunnan viranomaisten tulisi selvittää tarkemmin, miten voidaan taata, että tällaisia tilaisuuksia voidaan toteuttaa Ahvenanmaalla ilman Puolustusvoimien virka-apua.

Sisäministeriö viittaa edellä olevan osalta hallituksen esityksessä sivulla 35 todettuun: Ahvenanmaan itsehallintolain tyhjentävästä lainsäädäntövallan jaosta seuraa, että valtakunnan laissa tai muussa säädöksessä ei voida säätää lain sovellettavuudesta Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset velvoitteet on aina otettava huomioon valtakunnan lakia Ahvenanmaalla sovellettaessa tapauskohtaiseen harkintaan nojautuen, mutta Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräyksiä tai niiden sisältöä koskevaa tulkintaa ei voida sisällyttää kansalliseen lakiin. Mikäli myöhemmin katsotaan tarpeelliseksi säätää erityisistä menettelyistä Ahvenanmaata koskien, olisi se mahdollista toteuttaa itsehallintolaissa tarkoitetun sopimusasetusmenettelyn puitteissa.

8. Vahingonkorvaus

Professori Mäenpää on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota virka-apulakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotettuun sääntelyyn virka-avun antamisen yhteydessä pakkotoimenpiteestä sivulliselle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta, joka määräytyisi poliisilain 8 luvun mukaan. Poliisilain 8 luvun 1 §:n mukaan valtion varoista korvataan sellaiset henkilö- ja esinevahingot, jotka ovat aiheutuneet sivulliselle henkilölle poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä, jolla professori Mäenpään mukaan tarkoitetaan lähinnä pakkokeinolain soveltamiseen liittyviä toimenpiteitä.

Professori Mäenpää toteaa, että säädettäväksi ehdotetussa laissa ei määritellä pakkotoimenpiteitä, eikä määritellä toimivaltaa niiden tekemiseen. Pakkokeinolaki ei myöskään tule sovellettavaksi virka-aputoiminnassa. Oikeus vahingonkorvauksen saamiseen virka-avun antamisen yhteydessä aiheutuneista vahingoista muodostuu

”pakkotoimenpide” -käsitteen epämääräisyyden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi epäselväksi varsinkin, jos käsitettä sovellettaisiin rajaavasti.

Professori Mäenpää toteaa, että viittaussäännöksessä tarkoitetut poliisilain 8 luvun säännökset vahingonkorvausvastuusta eivät kuitenkaan rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla. Myöskään hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännös ei rajoita kenenkään oikeutta hakea korvausta vahingonkorvauslain nojalla, ja poliisilain säännöksen mukainen vahingonkorvausvastuu on tuottamuksesta riippumatonta (s. 11, 70). Näin sovellettuna ehdotettua sääntelyä ei voitane pitää ongelmallisena. Toisaalta vahingonkorvausta koskevan säännöksen täsmentäminen perusteluissa esitetyn mukaisesti parantaisi vahingonkorvausvastuuta koskevan sääntelyn ennakoitavuutta ja selkeyttä.

Sisäministeriö toteaa, että pykälä vastaa voimassaolevan virka-apulain 9 a §:ää, joka lisättiin virka-apulakiin 1.7.1998 voimaantulleella lailla 346/1998. Sittemmin pykälää on muutettu poliisilain kokonaisuudistuksen yhteydessä 1.1.2014 voimaantulleella lailla 896/2011. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan virka-avun antamisen yhteydessä suoritetun pakkotoimenpiteen johdosta sivulliselle henkilölle aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovellettaisiin poliisilain 8 luvun säännöksiä. Vastaavasti kyseisiä poliisilain säännöksiä sovelletaan myös Puolustusvoimille virka-aputoiminnassa aiheutuneen esinevahingon korvaamiseen. Kyseessä on aineellisoikeudellinen viittaus poliisilain 8 lukuun. Professori Mäenpään esittämä huomio ”pakkotoimenpide” -käsitteestä liittyy siten poliisilain 8 luvun säännökseen, eikä sisäministeriö näe tarvetta kyseisen sääntelyn täsmentämiselle.

Valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan poliisilain 8 luvun 1 §:n mukaan sivulliselle henkilölle korvataan poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä aiheutuneet henkilö- ja esinevahingot. Säännöksen perusteella määräytyvä valtion vahingonkorvausvastuu on lain esitöiden sekä jo aikaisemman soveltamiskäytännön perusteella tuottamuksesta riippumatonta. Säännös koskee mm. poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttämisestä aiheutuneita vahinkoja. Poliisilain 8 luvun perusteella korvattavaksi voi tulla esimerkiksi esinevahinko, joka ulkopuoliselle on aiheutettu toteutettaessa sisäänpääsy 2 luvun 6 §:ssä tarkoitetussa vaara- tai vahinkotilanteessa. Poliisilain 8 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan luvun säännökset eivät rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain nojalla.

Virka-apua koskevassa sääntelyssä on kysymys poliisin toiminnasta ja sille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti poliisilain sekä muun sovellettavan lainsäädännön, kuten virka-apulain säännösten mukaisesti. Virka-apuosastoon kuuluvilla ei ole itsenäisiä poliisitehtäviin liittyviä toimivaltuuksia, mutta lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään virka-apuosastoon kuuluvan oikeudesta suorittaa sellaisia virka-aputehtäviin liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisimies tälle toimivaltansa rajoissa osoittaa. Pykälän 2 momentin mukaan virka-aputehtävää suorittavalla ammattisotilaalla on oikeus poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa sellaisten virka-aputehtävän suorittamiseksi tarpeellisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa.

Sisäministeriö ei näe tarvetta muuttaa virka-apulakiehdotuksen 16 §:ää.