

Sisäministeriö
Rajavartio-osasto

23.12.2020

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 6.11.2020; SMDno-2018-365; SM004:00/2018

Lausunto; työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt rajavartio-osaston lausuntoa virkamiestyöryhmän mietinnöstä, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Rajavartio-osasto (Rajavartiolaitoksen esikunta) on osallistunut työryhmän työskentelyyn. Mietintöön sisältyvä laki rajavartiolain muuttamisesta on valmisteltu rajavartio-osastolla, minkä lisäksi työryhmään on osallistunut pysyväna asiantuntijana Rajavartiolaitoksen operatiivisen toiminnan asiantuntija. Rajavartio-osasto toteaa yleisesti, että Rajavartiolaitoksen hallinnonalan näkemykset on hyvin huomioitu valmistelussa.

Tavanomainen virka-apu

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Samalla esitetään kumottavaksi voimassa oleva samanniminen laki. Ehdotettu laki sisältäisi nykyistä täsmällisemmät säännökset virka-avun antamisen edellytyksistä ja virka-apua koskevasta päätöksenteosta. Laissa säädettäisiin myös virka-apupäätöksen toimeenpanosta sekä poliisin ja Puolustusvoimien toimintojen yhteensovittamisesta virka-aputilanteessa. Rajavartio-osastolla ei ole lausuttavaa siltä osin kuin kyse on poliisin ja Puolustusvoimien välisestä niin sanotusta tavanomaisesta virka-avusta. Rajavartio-osasto pitää tarkoituksenmukaisena, että laki uudistetaan myös tältä osin vastaamaan nykypäivän tarpeita.

Mietinnössä 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 §). Rajavartio-osasto pitää tätä perusteltuna, koska tältä osin käytännöt ovat vakiintuneet ja ne on todettu toimiviksi. Virka-apusäännöksiä on myös vastikään päivitetty rajavartiolain muuttamista koskeneessa sisäministeriön hankkeessa (HE 201/2017 vp; voimaan 1.4.2019).

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. Rajavartio-osasto pitää ehdotusta tarkoituksenmukaisena. Esteen poistamiseksi annettavalla virka-avulla ei lähtökohtaisesti kohdisteta voimakeinoja suoraan henkilöön, minkä vuoksi päätöksentekotasoa olisi perusteltua pysyttää tavanomaisen virka-avun tapaan lähellä operatiivista päätöksentekoa.

Vaativa virka-apu

Yleistä

Työryhmä on tarkastellut työssään erityisesti eräiden terrorismirikosten sekä niihin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten ennalta estämiseksi ja keskeyttämiseksi tarvittavaa niin sanottua vaativaa virka-apua ja sen edellytyksiä sekä tällaisen virka-avun pyytämistä ja antamista koskevaa päätöksentekomenettelyä. Työryhmän ehdotusten tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa sääntely vastamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneisiin vaatimuksiin. Rajavartio-osasto pitää tätä tavoitetta erittäin tärkeänä. Rajavartio-osasto yhtyy Rajavartiolaitoksen hallinnonalan näkökulmasta mietinnössä esitettyihin kuvauksiin voimassa olevan sääntelyn haasteista virka-avun asiasisällöllisen ulottuvuuden sekä päätöksentekomenettelyn osalta. Jotta sääntelyllä voitaisiin tosiasiallisesti vastata turvallisuusympäristön vaatimuksiin, sääntelyn kehittäminen on välttämätöntä. Ehdotettujen säännösten soveltamisalaan kuuluvien rikosten estäminen ja keskeyttäminen edellyttävät mahdollisimman nopeaa reagointia tilanteeseen.

Mietinnössä ehdotetaan uutta sääntelyä vaativaan virka-apuun varautumisesta. Rajavartio-osasto pitää oikeustilan selkeyttämiseksi tarkoituksenmukaisena, että lainsäädäntö nimenomaisesti mahdollistaisi vaativaan virka-apuun sisältyvän kaluston liikuttelun ennakolta tapahtumapaikalle tilanteissa, joissa ei ole käsillä yksilöityä vaativan virka-avun antamisen edellytyksenä olevaa rikoksen vaaraa, jonka perusteella voitaisiin päättää antaa varsinaista virka-apua. Rajavartiolakiin ei ehdoteta virka-apulain tavoin sääntelyä yleisestä virka-aputehtävien varautumisesta ja suunnitteluvaiheesta. Rajavartio-osasto pitää tätä asianmukaisena. Rajavartiolaitos ja poliisi suunnittelevat ja harjoittelevat yhteistoimintaa säännöllisesti, mutta Rajavartiolaitos ei muutoin erityisesti varaudu tuleviin virka-aputehtäviin esimerkiksi resurssijaan kohdentamalla, vaan suorittaa niitä oman toimintansa ohessa mahdollisuuksien mukaan.

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

Rajavartiolaitoksen virka-avun alueellinen ulottuvuus

Voimassa olevan rajavartiolaitoslain 77 a §:n mukaan Rajavartiolaitos voi antaa vaativaa virka-apua Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja rajan läheisyydessä. Mietinnössä ei ehdoteta tähän lähtökohtaan muutoksia. Rajavartiolaitososasto pitää tätä perusteltuna. Vaikka Rajavartiolaitoksen toimintaa ei ole rajavartiolaitoslain 4 §:ssä alueellisesti rajoitettu virka-aputehtävissä, vaativaa virka-apua koskeva alueellinen raja on perusteltu, koska Rajavartiolaitoksella on vaativaan virka-apu-tehtävään soveltuvaa toimintakykyä erityisesti säännöksen mukaisilla merialueilla, rajanylityspaikoilla ja rajan läheisyydessä. Rajavartiolaitos on säännönmukaisesti läsnä edellä mainituilla alueilla rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja aluevalvonnan tehtävissä sekä merialueella myös meripelastustehtävissä. Näillä alueilla Rajavartiolaitoksen vaativan virka-avun antaminen on myös lähtökohtaisesti mahdollista vaarantamatta Rajavartiolaitoksen muiden lakisääteisten tehtävien suorittamista.

Poikkeuksena alueelliseen rajaukseen olisi ehdotettava uusi sääntely vaativasta virka-avusta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi. Tältä osin Rajavartiolaitoksen toimialueena olisi koko maa. Rajavartiolaitososasto katsoo, että ehdotus on tarkoituksenmukainen. Vierailut ja niiden turvaamistehtävät yleensä alkavat rajanylityspaikoilta, mutta vierailu ei välttämättä rajoitu rajanylityspaikoille, rajan läheisyyteen tai merialueille. Käytännössä virka-apua annettaisiin kuitenkin ensisijaisesti niillä alueilla, joilla Rajavartiolaitos muutoinkin toimii. Rajavartiolaitososasto pitää myös perusteltuna, että vaativaa virka-apua olisi mahdollista pyytää ja siitä olisi mahdollista päättää ennakoon.

Rajavartiolaitoksen aseistus

Rajavartiolaitoksen antamalla vaativalla virka-avulla tarkoitettaisiin virka-apua, joka sisältää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksytyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampaa aseistusta. Rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksytyllä aseistuksella tarkoitetaan rajavartiolaitoslain 84 §:n nojalla annetuissa asetuksissa Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineiksi hyväksytyä 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 hyväksytyä 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

Mietinnössä ehdotetaan, että vaativaa virka-apua myönnettäessä ei enää edellytettäisi käsillä olevalta tilanteelta suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran välittömyyttä. Rajavartio-osasto 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. Välittömyyttä koskeva vaatimus olisi kuitenkin asianmukaisesti vaativan virka-avun sisältämän aseistuksen käyttämisen yhtenä edellytyksenä.

Mietinnössä 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. Rajavartiosaston näkemyksen mukaan on perusteltua, että vaativan virka-avun antamista koskevaa päätöstä tehtäessä ei edellytettäisi varmaa tietoa tekijän terroristisesta tarkoituksesta tai pykälässä tarkoitettujen rikosten teonkuvausten täytymisestä, koska virka-avulla pyrittäisiin teon estämiseen ja keskeyttämiseen.

Päätöksentekomenettely

Mietinnön mukaan vaativassa virka-avussa pääsääntönä olisi edelleen valtioneuvostotason päätöksenteko. Rajavartio-osasto pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna. Voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti Rajavartiolaitoksen vaativaa virka-apua poliisille pyytäisi sisäministeriö. Sisäministeriölle esitys tarpeesta pyytää vaativaa virka-apua tulisi lähtökohtaisesti Poliisihallitukselta. Valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossaan virka-avun antamisesta ja arvioisi vaativalle virka-avun antamiselle säädettyjen edellytysten täyttymistä. 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.

Mietinnössä ehdotetaan lisäksi, että vaativan virka-avun antamista koskevaa päätöksentekomenettelyä porrastettaisiin vastaamaan paremmin operatiivista tarvetta. Valtioneuvostolle nykyisin kuuluvaa päätöksentekotoimivaltaa säädettäisiin jatkossa rajatusti osin kuuluvaksi keskusvirastoille – Rajavartiolaitoksen antaman virka-avun osalta Poliisihallitukselle ja Rajavartiolaitoksen esikunnalle. Ehdotuksen mukaan Rajavartiolaitoksen esikunta voisi Poliisihallituksen pyynnöstä päättää sellaisesta vaativasta virka-avusta, jossa voitaisiin käyttää asetuksella tarkemmin määriteltävää poliisin aseistusta voimakkaampaa tai tarkempaa aseistusta. Rajavartiolaitoksen osalta kyse olisi esimerkiksi konekivääristä ja kevyestä singosta. Työryhmän mietintö sisältää tältä osin kaksi vaihtoehtoista sääntelyehdotusta päätöksentekomenettelystä. Lausunnonantajia on pyydetty esittämään arvioita molemmista ehdotetuista menettelyistä.

Vaihtoehto a

Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan päätös vaativasta virka-avusta voitaisiin tehdä keskusvirastotasolla, mikäli arvioitaisiin, että vaativassa virka-aputehtävässä olisi riittävää turvautua tiettyjen poliisin omaa aseistusta lähellä olevan, mutta sitä voimakkaamman Rajavartiolaitoksen aseistuksen, kuten konekiväärin ja kevyen singon käyttöön. Kyseisestä aseistuksesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Keskusvirastotasolla tehty päätös tulisi kuitenkin saattaa valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, jolloin yleisistunnolla olisi mahdollisuus päättää avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Rajavartio-osasto pitää tätä vaihtoehtoa operatiivisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisempana. Poliisilla ja Rajavartiolaityksellä on olemassa olevat, vakiintuneet ja toimivat päivystysjärjestelyt, peruserätyksiltään yhtenevä operatiivinen kenttäjohtamisjärjestelmä sekä operatiiviset valmiudet nopeasti muuttuvan tilannekuvan jatkuvaan päivittämiseen ja analysointiin sekä tilannekuvan edellyttämään reagointiin, tietojärjestelmät mukaan lukien. Virka-apupyyntö ja päätös sekä sen toimeenpano voitaisiin siten tarvittaessa tehdä nopeasti, jos tilanne edellyttää kiireellisiä toimenpiteitä. Lisäksi päätösprosessi olisi pitkälti yhtenevä normaalin virka-apupyyntönsä kanssa, mikä tekisi normaalitilassa hyvin harvinaisen vaativan virka-avun päätöksentekoprosessista sujuvamman. Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan on perusteltua, että päätös saatetaan jälkepäin valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Tällä tavoin turvattaisiin myös poliittisten päätöksentekijöiden osallistuminen vaativasta virka-avusta päättämiseen.

Rajavartio-osasto tuo esiin, että päätös vaativan virka-avun antamisesta ei vielä merkitse sitä, että voimakkaampaa aseistusta tosiasiallisesti käytettäisiin. Päätöksen voimakeinojen käyttämisestä konkreettisesti tilanteessa tekisi tilannetta johtava poliisi. Poliisiin on poliisilain edellyttämällä tavalla turvauduttava lievimpään mahdolliseen voimakeinoon, jolla teko voidaan estää mahdollisimman tehokkaasti ja turvallisesti.

Vaihtoehto b

Toisen sääntelyvaihtoehdon mukaan päätöksenteko kyseisenlaisista poliisin omaa aseistusta lähellä olevan, mutta sitä voimakkaamman Rajavartiolaityksen käyttöä sisältävästä virka-avusta tehtäisiin pääsääntöisesti sisäministeriössä. Kuitenkin silloin, jos ministeriötasoinen päätöksenteko ei olisi mahdollista tilanteen ennakoimattomuudesta johtuvan kiireen vuoksi, voitaisiin päätös tehdä Poliisihallituksen pyynnöstä Rajavartiolaityksen esikunnassa. Myös tässä vaihtoehdossa asia tulisi jälkikäteen esitellä valtioneuvoston yleisistunnon, jolla olisi toimivalta päättää virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Rajavartio-osasto toteaa, että tämä vaihtoehto olisi menettelyltään avoimempaa ja monipuolisempaa, millä olisi todennäköisesti vaikutusta myös päätöksenteon nopeuteen ja sujuvuuteen. Vaikka sääntely sisältäisi mahdollisuuden tehdä päätös kiiretilanteessa keskusvirastotasolla, jää kiireen määrittely avoimeksi. Keskusvirastoilta edellytettäisiin tällöin virkavastuulla tehtävää arviointia siitä, ehdittäisiinkö asia käsitellä riittävän nopeasti ministeriössä. Tämän arvioinnin tekeminen voi olla käytännössä hyvin haastavaa. Rajavartiolaityksen esikunta toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona, mutta tilanne on toinen virka-apua pyytävällä Poliisihallituksella. Rajavartio-osasto katsoo, että

poliittinen vastuu asiassa toteutuu riittävästi myös vaihtoehdossa a, koska päätös saatettaisiin aina viime kädessä valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

Ehdotusten vaikutukset

Rajavartio-osasto 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 säännöksillä ei olisi merkittäviä vaikutuksia Rajavartiolaitoksen työmäärään. Vaativaa virka-apua koskevan päätöksentekomenettelyn porrastamisella ei lähtökohtaisesti lisättäisi Rajavartiolaitoksen esikunnan tehtäviä, sillä vaativaa virka-apua voitaisiin pyytää ja sen antamisesta päättää vain poikkeuksellisesti yksittäistilanteessa.

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi myöskään 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. Rajavartio-osasto yhtyy tältä osin mietinnössä esitettyyn kuvaukseen.

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö
Kontra-amiraali

Markku Hassinen

Lainsäädäntöneuvos

Anne Ihanus

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Rajavartiolaitos 23.12.2020 klo 10:59. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

JAKELU kirjaamo@intermin.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

TIEDOKSI RVLE oikeudellinen osasto ja raja- ja meriosasto