

22.12.2020

POL-2020-73394

Poliisihallitus

Sisäministeriön lausuntopyyntö 6.11.2020, SMDno-2018-365

Helsingin poliisilaitoksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 Lausuntopyyntö

Sisäministeriö on pyytänyt Helsingin poliisilaitokselta lausuntoa virkamies-työryhmän mietinnöstä, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Samalla esitetään kumottavaksi voimassaoleva samanniminen laki. Niin sanotun tavanomaisen virka-avun osalta turvallisuusviranomaisien välillä on vakiintuneet ja toimiviksi todetut käytännöt, joihin ei ehdoteta muutoksia.

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. Ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti.

Mietinnön sisältämän lainsäädäntöehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa sääntely vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneisiin vaatimuksiin. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös rajavartiolaitos-, poliisilakia ja puolustusvoimista annettua lakia.

Työryhmä on tarkastellut työssään erityisesti eräiden terrorismirikosten sekä niihin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten ennalta estämiseksi ja keskeyttämiseksi tarvittavaa ns. vaativaa virka-apua ja sen edellytyksiä sekä tällaisen virka-avun pyytämistä ja antamista koskevaa päätöksentekomenettelyä. Työryhmän mietintö sisältää kaksi vaihtoehtoista sääntelyehdotusta (9 §) vaatimaan virka-apuun sovellettavasta päätöksentekomenettelystä. Lausunnonantajia on pyydetty esittämään arvioita molemmista ehdotetuista menettelyistä.

2 Helsingin poliisilaitoksen lausunto

2.1 Yleisesti lainsäädännön kehittämistarpeista ja lakiehdotuksen sisällöstä

Nykyinen virka-apulainsäädäntö sisältää poliisin näkökulmasta joitakin keskeisiä haasteita. Näistä merkittävimmät liittyvät sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-apun antamista koskeviin edellytyksiin sekä päätöksentekomenettelyyn.

Voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-apun saaminen terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi edellyttää lähtökohtaisesti aina valtioneuvostotason päätöstä virka-apun antamisesta. Kaiken kaikkiaan sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua koskeva päätöksentekomenettely valmisteluineen on aikaa vievää. Näin ollen on mahdollista, että päätöksenteon ja sen toimeenpanemisen ajallinen kesto ylittää tilanteen estämiseksi tai keskeyttämiseksi käytettävissä olevan ajan. Merkittävin tavoite lain uudistamisen taustalla on virka-apun antamista koskevaan päätöksentekoon kuluvan ajan lyhentäminen niin, että viranomaisilla olisi parempi valmius tarvittaessa vakavien ja vaarallisten rikosten torjuntaan. Tavoitteena on, että säännökset mahdollistaisivat päätöksenteon virka-apun antamisesta sellaisella vasteajalla, että päätös ehdittäisiin panna toimeen käytettävissä olevan ajan puitteissa.

Virka-apun antamisesta päättämisen edellytyksenä on, että tilanteessa on kysymys terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämisestä tai keskeyttämisestä. Vaatimus tunnistaa rikos terroristisessa tarkoituksessa tehtäväksi on ongelmallinen, koska käytettävissä olevat tiedot ovat puutteellisia eikä tarkoituksen selvittäminen ennakolta tai tekohetkellä ole välttämättä mahdollista. Esityksessä ehdotetaan, että vaativaa virka-apua voitaisiin jatkossa antaa myös eräiden terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Näiden lisäksi poliisin näkökulmasta haasteita sisältyy ainakin siihen, ettei voimassa oleva virka-apulaki mahdollista ennakkollista päätöstä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-apun antamisesta. Esityksen yhtenä tavoitteena on, että eräissä ennakkoon tiedossa olevissa tilanteissa voitaisiin päätös sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-apun antamisesta tehdä edellytysten täytyessä hyvissä ajoin.

Edelleen nykyisessä virka-apulainsäädännössä ongelmalliseksi on koettu se, että sotilaalliseksi virka-avuksi katsottavan aseistuksen määrittelytaso on verrattain alhaalla. Määrittelytason mukaan esimerkiksi poliisin erityisryhmien käyttämät murtojärjehdeet olisivat sotilaan käyttäminä jo sotilaallista virka-apua. Ehdotetussa lainsäädännössä pyrittäisiin selkeyttämään virka-apun antamista koskevaa päätöksentekoa ja varsinaista toimivaltuuksien käyttöä poliisitehtävässä. Tavoitteena on myös perustuslain rajoissa yksinkertaistaa tietyn poliisin omaa aseistusta lähellä olevan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen aseistuksen käyttöä sisältävän vaativan virka-apun päätöksentekomenettelyä sekä turvata virka-apupäätöksen toimeenpano nykyistä lyhyemmällä aikajänteellä.

Kun tarkastellaan yhteenvedonomaaisesti poliisin tiedossa olevia lainsäädännön kehittämistarpeita ja virkamiestyöryhmän mietinnön sisältöä, Helsingin poliisilaitos toteaa, että mietinnössä on kiinnitetty selvästi huomiota kehittämistarpeisiin. Toteutuessaan ehdotettu lainsäädäntö parantaisi merkittävästi sotilaallisen virka-avun käytettävyyttä. Tässä valossa arvioituna mietintö katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

2.2 Lakiehdotuksen sisältämien kohtien yksityiskohtaisempaa tarkastelua ja arviointia

2.2.1 Kohderikoksista ja teon tarkoituksen merkityksestä

Nykyisen virka-apulain sääntelystä poiketen lakiehdotuksessa säädettäisiin, että vaativaa virka-apua voitaisiin päättää antaa tiettyjen vakavien terrorismirikosten lisäksi myös eräiden muiden, terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Kyseeseen tulisivat erityisesti sellaiset vakavat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, joiden osalta teon alkaessa tai kuluessa ei pystyittäisi määrittelemään, onko tekijällä teollaan terroristista tarkoitusta. Tällaisia tekoja voisivat olla esimerkiksi joukkoampumistilanteet tai räjähteillä toteutetut joukkosurmat tai niiden yritykset. Lisäksi esimerkiksi vakavien kaappaus- tai panttivankitilanteiden motiivina voi usein olla muu kuin terroristinen tarkoitus, esimerkiksi taloudellisen hyödyn tavoittelu.

Helsingin poliisilaitos katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että vaativan virka-avun edellytykset täytyvät terrorismirikosten lisäksi niihin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Vaatimus tunnistaa teon tarkoitus terroristiseksi pitää sisällään haasteita eikä teon tarkoituksen selvittäminen ole välttämättä edes mahdollista. Kuten mietinnöstä ilmenee, esimerkiksi erityyppisten joukkosurmien taustalla Suomessa on käytännössä lähes aina ollut motiivina jokin muu asia kuin terroristinen tarkoitus. Vaativan virka-avun käyttöönoton edellytysten tulee voida täytyä myös tilanteissa, jossa teon motiivi ei ole selvitetävissä tai on epäselvä. Tässä valossa merkitystä ei tulisi antaa myöskään sille, miten tekijä tekoaan perustelee.

2.2.2 Ennakoiva päätöksenteko

Voimassa oleva virka-apulaki ei mahdollista ennakkollista päätöstä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta. Esityksen mukaan vaativaa virka-apua myönnettäessä ei enää edellytettäisi käsillä olevalta tilanteelta suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran välittömyyttä. Sääntelyssä pyritään siihen, että päätös voitaisiin tehdä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa, jotta virka-apu voitaisiin myös toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa. Tarve vaativan virka-avun antamisesta päättämiseksi saattaisi syntyä ennakoimattoman ja äkillisesti ilmenneen tilanteen johdosta, mutta päätös voitaisiin tehdä myös ennen tapahtuman tai tilaisuuden alkamista, mikäli käsillä olisi yksilöityjä tietoja, joiden perusteella tehdyn uhka-arvion mukaan virka-avun arvioitaisiin olevan välttämätöntä pykälässä tarkoitettun rikoksen estämiseksi.

Esityksessä ehdotettu pykälä vaativan virka-avun antamisesta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi mahdollistai-

si virka-avun antamista koskevan päätöksen tekemisen säädetyssä päätöksentekomenettelyssä myös ennakolta eli hyvissä ajoin ennen tiedossa olevaa vierailuajankohtaa, mikäli pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Pyrkimyksenä olisi siten turvata riittävät viranomaisresurssit sellaisella aikajänteellä, että erityissuojelua nauttivan henkilön ja tämän vierailun turvaaminen voitaisiin asianmukaisesti varmistaa.

Helsingin poliisilaitos katsoo keskeiseksi, että päätös virka-avun antamisesta voitaisiin edellytysten täytyessä tehdä ennakkoon, jolloin sotilaallisia voimakeinoja sisältävä virka-apu voitaisiin varata paikalle. Tällöin poliisin operaation johdosta voitaisiin antaa toimeenpanokäsky silloin, kun tosiasiallisesti havaitaan kohtapäätä uhkaava hyökkäys tai sellaisen alkaminen. Rikosten tehokas estäminen tai keskeyttäminen edellyttävät yleensä sitä, että suorituskyvyn käyttämisen tulee tapahtua yhdellä komennolla ilman viivettä. Päätöksentekoprosessi, joka on aloitettu vasta teon jo alettua, joutaa tältä osin yleensä viiveeseen tai tekee virka-avun pyytämisen tarpeettomaksi.

2.2.3 Esteen poistaminen

Ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaisi, että pääesikunta voisi Poliisihallituksen pyynnöstä päättää myös sellaisen virka-avun antamisesta, jossa voitaisiin käyttää tavanomaista voimakkaampaa aseistusta esteen poistamiseksi muussakin virka-aputehtävässä kuin vaativassa virka-avussa. Sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi esteen poistamiseksi tarkoitettu virka-apu voisi siten sisältää vaativaa virka-apua tukevan aseistuksen käyttöä. Virka-apua voitaisiin pyytää nimenomaisesti jonkin tietyn esteen poistamiseksi, eikä tilanteeseen yleisesti. Esteen poistamiseksi tarkoitettujen voimakeinojen kohdistaminen ihmisiin ei ole sallittua.

Helsingin poliisilaitos katsoo, että esitetty muutos on välttämätön, jos halutaan mahdollistaa Puolustusvoimien suorituskykyjen käyttäminen muussa virka-aputehtävässä kuin vaativassa virka-avussa. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita vaativat kiinniottotehtävät. Käytännössä kysymys on murtohäjättämisen ja vastaavien toimenpiteiden mahdollistamisesta, joka on ollut voimassa olevan lainsäädännön kohdalla suoritusasteen yhteistyötä hankaloittava puute toimittaessa tavanomaisen virka-avun puitteissa. Nykyinen lainsäädäntö on esimerkiksi rajoittanut tai poistanut sotilaista koostuvalta kiinniottoryhmältä kyvyn edistää liikettä tunkeuduttaessa kiinteistöön. Muutos edesauttaisi esityksessä todetulla tavalla poliisin tehtävien mahdollisimman hyvää, häiriötöntä ja turvallista hoitamista myös tilanteissa, joissa poliisin omat voimavarat tai suorituskyky eivät riitä esteen poistamiseksi.

2.2.4 Sääntelyehdotukset vaativaan virka-apuun sovellettavasta päätöksentekomenettelystä

Mietintö sisältää kaksi vaihtoehtoista ehdotusta 9 §:n (*Päätöksenteko vaativasta virka-avusta*) 4 ja 5 momentissa tarkoitettulle päätöksentekomenettelylle. Kysymys olisi sellaisesta vaativasta virka-avusta, joka voi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sellaista poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta (ns. keskikategorian aseistus).

Ensimmäisessä päätöksentekomallivaihtoehdossa (a) ehdotetaan, että virka-apua pyytäisi Poliisihallitus ja sen antamisesta päättäisi pääesikunta. Virka-avun antamista koskeva päätös voitaisiin siis aina tehdä keskusvirastotasolla riippumatta siitä, onko tilanne kiireellinen. Päätöksentekomenettelyllä pyrittäisiin varmistamaan, että päätös kyettäisiin kaikissa tilanteissa tekemään ja toimeenpanemaan tilanteeseen nähden riittävän ajoissa. Poliisihallituksen tulisi kuitenkin viidennessä momentissa ehdotetun mukaisesti ilmoittaa viipymättä tekemästään virka-apupyynnöstä sisäministeriölle, ja pääesikunnan tekemästään päätöksestä tasavallan presidentille ja puolustusministeriölle. Puolustusministeriöllä puolestaan olisi velvollisuus viipymättä esitellä asia valtioneuvostolle, joka voisi yleisistunnossaan päättää vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Toisessa päätöksentekomallissa (b) ehdotetaan, että virka-apua pyytäisi sisäministeriö ja sen antamisesta päättäisi puolustusministeriö. Kuitenkin sellaisissa tilanteissa, joissa on ilmeistä, että tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi virka-apupyynnöstä ei ehditä käsitellä ministeriöissä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, voitaisiin päätös tehdä pääesikunnassa Poliisihallituksen pyynnöstä. Vastaavasti kuin avaihtoehdossa, tulisi tämän päätöksentekomenettelyn mukaisesti joko puolustusministeriössä tai pääesikunnassa tehty päätös virka-avun antamisesta esitellä valtioneuvostolle, joka voisi yleisistunnossaan päättää vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Helsingin poliisilaitos katsoo, että päätöksentekomalli a on ehdotetuista vaihtoehdoista soveltuvampi päätöksentekomenettelyksi. Tällöin ns. keskikategorian aseistusta sisältävän virka-avun antamista koskeva päätös voitaisiin tehdä tilanteen kiireellisyydestä riippumatta aina keskusvirastotasolla. Poliisilaitos toteaa, että päätöksentekomenettelyltä edellytetään lähtökohtaisesti viiveettömyyttä, koska kysymys on ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavasta rikollisuudesta. Siten päätöksenteon tulisi lähtökohtaisesti tapahtua operatiivisella tai sitä lähellä olevalla tasolla, jolla on riittävä tilannekuva päätöksentekoa varten.

Helsingin poliisilaitos toteaa vielä, että muun kuin keskusvirastotason päätöksentekotason ei arvioida olevan tarkoituksenmukainen ympärivuorokautiseen päätöksentekoon ja jatkuvan operatiivisen tilannekuvan ylläpitoon kiireellisen päätöksenteon edellyttämällä tavalla. Lisäksi koska kysymys on harvinaislaatuudesta rikollisuudesta, myös käytännön syyt puoltavat sitä, että päätöksentekomenettely tapahtuisi aina samalla tasolla tilanteen kiireellisyydestä riippumatta.

Helsingin poliisilaitos pitää välttämättömänä, että valtioneuvostolla säilyy mahdollisuus vaativan virka-avun antamisen jälkikäteiseen kontrolliin, vaikka valtioneuvostolle nykyisin kuuluvaa toimivaltuutta tältä osin ehdotetaan annettavaksi poliisin ja Puolustusvoimien hallinnonalojen keskusvirastotasolle.

3 Yhteenveto

Helsingin poliisilaitos toteaa ehdotetun lainsäädännön olevan kokonaisuudessaan hyvä. Päätöksentekomenettely on rakennettu selvästi nykyistä pa-

remmin operatiivista tarvetta vastaavaksi ja se pitää sisällään eri vaihtoehtoja, jotka riippuvat siitä, minkälaista virka-apua pyydetään. Lisäksi ehdotus mahdollistaa edellytysten täytyessä ennakkollisen päätöksenteon, mitä pidetään myös tärkeänä.

Helsingin poliisilaitos katsoo, että ehdotettu lainsäädäntö parantaisi merkittävästi Puolustusvoimien virka-apun käytettävyyttä ja siten poliisin toimintaedellytyksiä sellaisissa tietyissä yllättävissä ja vakavan rikollisuuden kiireellisissä uhkatilanteissa, jotka vakavasti vaarantavat henkeä ja terveyttä ja joiden estäminen ja keskeyttäminen vaativat sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttöä.

Se, mitä edellä on lausuttu Puolustusvoimien virka-avusta poliisille, voidaan soveltuvin osin ottaa huomioon arvioitaessa ehdotettua lainsäädäntöä Rajavartiolaitoksen virka-avusta poliisille.

Poliisipäällikkö
Poliisikomentaja

Lasse Aapio

Rikoskomisario

Kari Järmälä

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 22.12.2020 klo 11:50. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.