

Kirje

28.1.2021

VN/24559/2020
VN/24559/2020-OM-8

Sisäministeriölle

OM lausunto työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-apusta poliisille sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmän mietinnöstä, joka sisältää ehdotuksen uudeksi laiksi Puolustusvoimien virka-apusta poliisille (jäljempänä *virka-apulaki*). Mietinnössä ehdotetaan ajantasaistettavaksi myös Rajavartiolakiin sisältyvä virka-apusääntely vastaamaan poliisin toiminnallisia tarpeita.

Ehdotettu virka-apulaki sisältäisi nykyistä täsmällisemmät säännökset virka-avun antamisen edellytyksistä ja virka-apua koskevasta päätöksenteosta. Laissa erotettaisiin nykyistä selkeämmin mahdollisesti voimankäyttöä sisältävää virka-apua koskevan päätöksenteon moniportaisuus eli päätös pyytää virka-apua, päätös virka-avun antamisesta sekä poliisin operaation johdossa tekemä päätös käyttää voimakeinoja. Laissa säädettäisiin myös virka-apupäätöksen toimeenpanosta sekä poliisin ja Puolustusvoimien toimintojen yhteensovittamisesta virka-aputilanteessa.

Oikeusministeriö on ollut edustettuna mietintöä valmisteleavassa työryhmässä.

Arvioinnin lähtökohdat

Uudistuksella ei olisi mietinnön mukaan vaikutusta virka-avun peruslähtökohtiin, vaan virka-aputilanteissa olisi vastaisuudessaakin kyse poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti eikä sääntelyllä siten luotaisi Puolustusvoimille itsenäisiä toimivaltuuksia tai tehtäviä. Uudistuksella ei myöskään laajennettaisi poliisin oikeutta voimakeinojen käyttöön.

Ehdotuksella on kuitenkin tarkoitus mahdollistaa voimakeinojen käyttöä sisältävän Puolustusvoimien virka-avun antaminen poliisille nykyistä laajemmin erilaisissa virka-aputehtävissä sekä laventaa sotilaan ja rajavartiomiehen henkilökohtaista aseistusta voimakkaamman virka-avun antamisen edellytyksiä. Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotettu sääntely on perustuslain 7 §:ssä säädetyn henkilökohtaisen koskemattomuuden, 15 §:ssä turvaton omaisuudensuojan sekä 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapauden ohella merkityksellistä erityisesti sotilaallisen voiman käyttöä sisältävän virka-avun antamista koskevaan päätöksentekoon perustuslakivaliokunnan käytännössä liitetyn parlamentaarisen ja poliittisen vastuun toteutumisen sekä viranomaisten toimivaltasuhteiden kannalta (ks. erit. PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp, PeVL 9/2014 vp, PeVL 64/2016 vp). Voimakeinojen käyttöä rajoittavat lisäksi muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan määräykset oikeudesta elämään.

Lakiehdotukset sisältävät toisaalta myös voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden merkittäviä täsmennyksiä, joiden voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan katsoa kiistatta vahvistavan virka-apujärjestelmän käytön oikeusvaltiollisia perusteita. Oikeusministeriö pitää niin ikään tärkeänä, että poliisin ja puolustusvoimien sekä Rajavartiolaitoksen välinen virka-apujärjestelmä on perustuslain rajoissa mahdollisimman toimiva ja vastaa sen piiriin kuuluvien poliisitehtävien suorittamisen todellisia tarpeita.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
 oikeusministerio.fi

Virka-avun saamisen edellytykset ja virka-aputehtävissä noudatettavat periaatteet

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan poliisilla olisi oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua, jos se on poliisin voimavarojen riittämättömyyden vuoksi tarpeellista poliisille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi ja jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn tehtävän suorittamista. Edellytykset vastaisivat pääpiirteissään voimassaolevan virka-apulain 2 §:ää. Perusteluissa painotetaan, että virka-avulla ei ole tarkoitus korvata virka-apua pyytävän viranomaisen resurssien yleistä riittämättömyyttä.

Oikeusministeriö pitää selvänä, että mietintöluonnoksessa selostetusta turvallisuusympäristön muutoksesta huolimatta poliisin toimintaa ei voida osittainkaan rakentaa virka-apuinstituution varaan eikä virka-apupyynnöitä voida perustaa esimerkiksi yleiseen turvallisuusuhkaan. Virka-avun antamiselle tulee siten aina olla osoitettavissa yksittäisen poliisitehtävän suorittamiseen liittyviin erityisiin tarpeisiin kiinnittyvä peruste, johon poliisi ei omien voimavarojensa rajoissa pysty vastaamaan. Tämä periaatteellinen lähtökohta käy oikeusministeriön mielestä sinänsä asianmukaisesti ilmi ehdotetusta 2 §:stä ja sen perusteluista. Oikeusministeriö pitää myös lakiehdotuksen 3 §:n sääntelyä virka-aputehtävissä noudattavista poliisilain periaatteista Puolustusvoimien asema sekä sääntelyn erityispiirteet huomioon ottaen asianmukaisena ja perusteltuna.

Virka-aputehtävät

Virka-avun kohteena oleva tehtäväluettelo vastaisi pääosin voimassa olevaa virka-apulakia. Uutena virka-aputehtävien kategoriana ehdotetaan säädettäväksi 2 §:n 2 momentin 6 kohdassa virka-avun antamisesta ”suuren tapahtuman tai yleisötilaisuuden suojaamiseksi”. Kokoontumislaita irtautuvan tapahtuma-käsitteen todetaan saavan sisältönsä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn niin sanotun Prümin sopimuksessa (SopS 53 ja 54/2007) ja rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksessä 2008/615/YOS (Prüm-päätös) tarkoitettujen suur tapahtumien määritelmän kanssa. Sopimuksessa tarkoitettuja tapahtumia ovat muun muassa rajat ylittäviä ulottuvuuksia omaavat tapahtumat, kuten merkittävät EU-koukukset sekä kansainväliset urheilutapahtumat.

Säännösehdoituksessa tarkoitetuissa tapahtumissa vaikuttaisi olevan kyse kokoontumislaita tarkoitettuista yleisötilaisuuksista, mutta ei mielenosoituksia, jotka on mietinnön perusteluissa nimenomaisesti rajattu virka-avun ulkopuolelle. Jatkovalmistelussa olisikin syytä harkita edellytyksiä nojautua ensisijaisesti kokoontumislain käsitteistöön sisällyttämällä lakiehdotukseen sitä koskevat tarpeelliset rajaukset.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 9 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi poliisin oikeudesta saada virka-apua ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 39) todetaan, että käytännössä ehdotetun kohdan tarkoittamalla virka-avulla viitattaisiin erityisesti esityksen 7 §:ssä tarkoitettuihin vaativan virka-avun tilanteisiin, mutta kohta mahdollistaisi myös niin sanotun tavanomaisen virka-avun antamisen ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Epäselväksi siis jää, mitä muita kuin 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja rikoksia tämä kohta voisi koskea. Momentissa ja sen perusteluissa on jo kattavasti rajattu ne rikokset, joista voi aiheutua vakavaa vaaraa ihmisten hengelle tai terveydelle. On katsottavissa, että 2 §:n 2 momentin 9 kohdan ja 7 §:n 1 momentin rikosten piiri on käytännössä sama. Vaativan virka-avun osalta on vain sitten vielä estettävän tai keskeytettävän rikoksen lisäksi lisäedellytyksiä (välttämättömyys ja suuri ihmismäärä). Tosin kohdan perustelujen perusteella epäselväksi jää sekin, mikä on kohdassa mainittujen ”ihmisten” ja momentissa mainitun ”suuren ihmismäärän” ero. Viimeksi mainittua käsitellään perusteluissa kattavasti, mutta kohdassa mainittujen ”ihmisten” osalta täsmentämisen tarvetta näyttää olevan. Lisäksi jatkovalmistelussa on tarpeen pohtia sitä, onko aihetta yhtenäistää kohdan ja momentin rikospiiri, jolloin erottavaksi tekijäksi tulisivat vaativan virka-avun edellyttämä välttämättömyys ja vaaran kohdistuminen suurempaan joukkoon ihmisiä kuin tavanomaisessa virka-aputilanteessa.

Toisen momentin 10 kohdassa säädettäisiin 1 - 7 kohdassa lueteltuihin tehtäviin ”rinnastuvista” tehtävistä, joihin poliisi voisi saada virka-apua Puolustusvoimilta. Perustelujen mukaan kyseisessä kohdassa tarkoitettulla virka-avulla ei ole tarkoitus ulottaa virka-avun antamisen perusteita laajemmalle kuin mitä virka-avusta poliisille ehdotetaan muuten säädettäväksi, eikä sillä ole tarkoitus laajentaa virka-avun käyttömahdollisuutta kaikkiin poliisille kuuluviin tehtäviin. Ehdotetusta 10 kohdasta ilmevä tehtäväperusteinen rajausta huomioon ottaen säännös ei mahdollistaisi myöskään virka-aputehtävien tulkinnallista laajentamista 8 kohdassa tarkoitettuun kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseen eikä 9 kohdassa mainittuun rikosperustaan. Perustelujen mukaan kyse voisi olla lähinnä erityyppisten kalusto- ja varustelainojen mahdollistamisesta. Oikeusministeriön mielestä säännöstä voidaan pitää ehdotetulla tavalla rajattuna ja tulkittuna asianmukaisena.

Suunnittelu ja varautuminen

Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset poliisin ja Puolustusvoimien velvollisuudesta varmistaa virka-aputehtävien häiriötön hoitaminen ja oikeasuhtaisuus etukäteisvalmisteluin ja muilla tarvittavilla toimenpiteillä. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti sisältää lisäksi säännökset mahdollisuudesta varautua yksittäiseen vaativaan virka-aputehtävään. Säännös mahdollistaisi muun ohella edellä tarkoitetun virka-aputehtävän suorittamiseksi tarvittavan Puolustusvoimien kaluston ja välineistön siirtämisen. Tavanomaisen virka-avun osalta erillistä varautumista koskevaa sääntelyä ei mietinnön mukaan ole pidetty tarpeellisena, koska sen antamista koskeva virka-apupyynnö ja päätös voidaan tehdä ennakoitua heti, kun tarve virka-avulle on tullut tietoon. Varautumisesta päättäisi Pääesikunta Poliisihallituksen pyynnöstä. Varautumisesta koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä olisi viipymättä sisäministeriölle ja puolustusministeriölle.

Ehdotusta voidaan pitää etenkin poliisin voimankäytöltä vaadittava ennakoitavuus ja suunnitelmallisuus sekä poliisilain 2 luvun 18 § huomioon ottaen perusteltuna. Oikeusministeriö ei pidä kuitenkaan täysin ongelmattomana sitä, että ehdotettu 4 §:n 2 momentti mahdollistaisi Puolustusvoimien kaluston ja välineistön siirtämisen uhka-arvioon perustuvan oletuksen perusteella varautumistarkoituksessa ilman, että vaativaa virka-apua koskevan pyynnön käsittely olisi vireillä. Varautumistarvetta perustellaan mietinnössä erityisesti sillä, että tilanne voi eskaloitua muutamissa minuuteissa, jolloin päätös vaativan virka-avun antamisesta tulisi voida tehdä välittömästi ja varautumisen avulla tarvittava resurssi tulisi siten olla poliisin käytettävissä nopeasti. Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että koska vaativan virka-avun antaminen ei ehdotuksen mukaan enää edellyttäisi ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran välittömyyttä, myös sitä koskeva päätös olisi mahdollista tehdä ennen tapahtuman tai tilaisuuden alkamista, jos käsillä olisi yksilöityjä tietoja, joiden perusteella tehdyn uhka-arvion perusteella virka-avun arvioitaisiin olevan välttämätöntä pykälässä tarkoitetun rikoksen estämiseksi.

Vaikka varautumisesta koskeva päätös ei valtuuttaisi poliisia vaativan virka-avun sisältämien voimakeinojen käyttöön, on selvää, että Puolustusvoimien välineistön tai kaluston käyttäminen saattaisi olla äkillisen voimakkaan vastarinnan tai hyökkäyksen aktualisoituessa poikkeuksellisesti oikeutettua myös hätävarjelu- ja pakkotilasäännösten nojalla. Siinäkin tapauksessa, että virka-apupäätös ehdittäisiin edellä tarkoitetussa nopeasti eskaloituvassa tilanteessa tehdä, kyse olisi todennäköisesti lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetusta kiiretilanteesta, joka mahdollistaisi vaativan virka-avun antamisesta päättämisen myös keskusvirastotasolla.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena kiinnittää huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, jossa on korostettu vaatimusta siitä, että etenkin järeimpien sotavarusteiksi tarkoitettujen voimankäyttövälineiden hyödyntäminen viimesijaisena keinona poliisioperaatioissa tulee olla paitsi huolellisesti suunniteltua ja koordinoitua myös mahdollisimman tarkoin johdettua (esim. *McCann and Others v. the United Kingdom*). Edellä tarkoitettujen tilanteiden syntymisen riskit olisi siksi perusteltua pyrkiä säännösperusteisesti minimoimaan siinä määrin kuin se on mahdollista. Tässä tarkoituksessa vaatimaan virka-apuun varautumisen edellytyksiä olisi oikeusministeriön mielestä perusteltua täydentää vaatimuksella siitä, että varautumisen kohteena olevaa tehtävää koskeva virka-apupyynnö on tehty tai vähintään sitä koskevan asian vireilläolosta. Vaatimaan virka-apuun varautumiseen ryhtymisestä päättäminen olisi lisäksi asianmukaisinta osoittaa sisäministeriölle.

Virka-avun sisältö ja virka-avun antamisesta päättäminen

Ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti mikä tahansa 2 §:ssä tarkoitettu virka-aputehtävä voisi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä. Tämä merkitsisi muutosta voimassa olevaan virka-apulakiin, jonka mukaan Puolustusvoimien aseistuksen käyttö merkitsee sotilaallisen voiman käyttöä. Sotilaalliset voimakeinot määritellään myös puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä siten, että sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttöä.

Ehdotuksen mukaan ainoastaan puolustusvoimista annetun lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu ammattisotilas voisi osallistua sellaisen virka-avun antamiseen poliisille, joka voi sisältää poliisin johdolla tapahtuvaa aseellista voimankäyttöä. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että 6 §:n 1 momentin vaatimus siitä, ettei sotilaan henkilökohtainen aseistus saa vaikutuksiltaan olennaisesti poiketa poliisin voimankäyttövälineistä, ehdotus ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan muodostu tältä osin valtiösääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 2 §:ssä mainitut virka-aputehtävät ovat pääosin luonteeltaan sellaisia, etteivät ne voi lähtökohtaisestikaan edellyttää sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä. Aseellinen virka-apu voinee tulla kyseeseen lähinnä vain 2 §:n 8 ja 9 kohdan mukaisissa tehtävissä. Tätä seikkaa olisi syytä korostaa lakiehdotuksen perusteluissa. Perusteluissa olisi lisäksi selvytyden vuoksi syytä täsmentää, ettei virka-aputehtäviin osallistuvilla puolustusvoimien virka-

apuosastoon kuuluvilla ole tehtävissä mahdollisesti tarvittavaa henkilökohtaista aseistusta lukuun ottamatta käytössään ampuma-asetta lievempiä, poliisiin voimankäyttövälineisiin rinnastuvia henkilökohtaisia voimankäyttövälineitä.

Päätös virka-avun antamisesta olisi ehdotuksen mukaan voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa. Säännös näyttäisi jättävän varsin laajaa harkintavaltaa edellytysten olemassaolon arviointiin. Virka-apupäätös on toisaalta aina sidottu sen kohteena olevan yksittäisen poliisitehtävän suorittamiseen. Lakiehdotukseen sisältyy myös sinänsä asianmukainen säännös siitä, että poliisiin olisi 11 §:n 4 momentin mukaan seurattava virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa, ja edellytysten lakattua poliisiin on viipymättä määrättävä virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että päätösvalta tavanomaisen virka-avun antamisesta on 6 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti puolustusvoimilla. Virka-avun antamisesta päättämiseen lienee tarkoitettu sisältyvän myös harkinta virka-avun antamisesta pyynnön kohteena olevan tehtävän arvioidun keston perusteella. Poliisihallituksen ja puolustusvoimien keskinäistä toimivaltaa saattaisi olla näiltä osin vielä syytä selkeyttää.

Valtioneuvoston yleisistunnolla olisi lakiehdotuksen 9 §:n mukaan kuitenkin toimivalta päättää vaativan virka-avun antamisen lopettamisesta niissä tilanteissa, joissa sen päätettäväksi saatettu virka-aputehtävä olisi puolustusministeriön päätöksellä ehditty jo aloittaa. Valtioneuvostolla tai 9 §:n 5 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa puolustusministeriöllä lienee tarkoitettu olevan toimivalta päättää vaativan virka-avun lopettamisesta myös muissa tilanteissa. Ehdotetussa 6 §:ssä olisikin perusteltua selvyuden vuoksi todeta, että virka-apupäätöksen voimassaolosta säädetään vaativan virka-avun osalta 9 §:ssä.

Vaativa virka-apu

Sotilaan henkilökohtaista aseistusta tai rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksytyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta sisältävä virka-apu on määritelty ehdotetussa virka-apulaissa ja rajavartiolaissa vaativaksi virka-avuksi, jota voitaisiin antaa poikkeuksellisissa tilanteissa ainoastaan eräiden laissa yksilöityjen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Vaativan virka-avun piiriin kuuluisivat ehdotuksen mukaan suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavat rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 ja 5–8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetut terrorismirikokset ja muut niihin vaikutuksiltaan rinnastuvat rikoslain 11, 21, 25 tai 34 luvussa tarkoitetut sellaiset rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Vastaava vaativaan virka-apuun liittyvä rikosten piiri ehdotetaan otettavaksi rajavartiolaan 77 a §:n 2 momenttiin.

Siltä osin kuin vaativa virka-apu ehdotetaan mahdollistettavaksi myös edellä mainittuihin terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, ehdotus merkitsisi muutosta voimassa olevaan virka-apulainsäädäntöön nähden. Muutosta on perusteltu mietinnössä lähinnä sillä, että terroristisen tarkoituksen selvittäminen ennakolta ei välttämättä ole virka-aputilanteessa mahdollista.

Vaikka rikoslain systematiikassa henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia koskee varsinaisesti lain 21 luku, myös muissa luvuissa rangaistaviksi säädettyillä rikoksilla voi olla henkeen tai terveyteen kohdistuvia seurauksia. Tämä koskee selkeästi myös joitakin rikoslain 11 ja 34 luvussa rangaistaviksi säädettyjä tekoja. Momentin perustelujen mukaan (s. 49) rikoslain 25 luvun rikoksista merkityksellinen tässä yhteydessä olisi panttivaningin ottaminen, joka sinällään luvun otsikonkin mukaan on varsinaisesti vapautteen kohdistuva rikos, mutta joka tunnusmerkistönsäkin perusteella saattaa liittyä tilanteisiin, joissa panttivanngiksi otettu saatetaan surmata tai joissa hänen terveyttään saatetaan vahingoittaa. Panttivanngiksi voidaan ottaa myös suuri joukko ihmisiä. Koska momentin perusteluiden perusteella on aika tarkkaan rajattavissa ne viitattujen lukujen mukaiset rikokset, jotka ovat merkityksellisiä tässä yhteydessä, rikokset saattaisi olla mahdollista luetella momentissa. Tuolloin ei tarvitsi myöskään asettaa enimmäisrangaistusta koskevaa vaatimusta, joka sinällään vaikuttaa olevan asetettu asianmukaiselle tasolle. Kaikkinensa tämä selkeyttäisi sääntelyä. Mutta riittävän tarkkarajaisena voitaneen pitää myös ehdotettua mallia, jossa viitataan rikoslain lukuihin, tarkennetaan rikosten piiriä perusteluissa ja rajataan niitä enimmäisrangaistusta koskevalla vaatimuksella.

Puolustusvoimien virka-apua poliisille koskevan lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa viitattaisiin myös eräisiin rikoslain 34 a luvun terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevan 1 §:n 1 momentin eräisiin kohtiin ja 2 momenttiin. Terrorismirikosten asemesta niiden yhteydessä voitaisiin käyttää täsmällisyyden vuoksi kyseisten rikosten rikosnimikettä eli terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia.

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin perusteluissa (s. 49) kiinnittää huomiota virke, jossa todetaan, että koska pykälässä edellytettäisiin estettävän tai keskeytettävän rikoksen rinnastuvan vaikutuksiltaan vii-

tattuihin terrorismirikoksiin, ei vaativaa virka-apua voitaisi lähtökohtaisesti antaa esimerkiksi yksittäisen, tavanomaisen henkirikoksen estämiseksi. Tämä perustelulausuma ei ole täysin ongelmitta sovittavissa momentin sanamuotoon, jonka mukaan virka-avun edellytyksiin kuuluu sen oleminen välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan tietyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Perustelulausumaa olisi aiheutta tarkistaa esimerkiksi siten, että vaativaa virka-apua *ei ole lähtökohtaisesti tarkoitus antaa* esimerkiksi yksittäisen, tavanomaisen henkirikoksen estämiseksi.

Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on oikeusministeriön mielestä joka tapauksessa olennaista, että sotilaallista voimankäyttöä sisältävän virka-avun antamisen kynnys säilytetään säännösperusteisesti riittävän korkealla siten, että virka-avun antamisen perusteena olevan rikoksen luonne ja vakavuusaste tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi vaativan virka-avun antamisesta päätettäessä. Perustuslakivaliokunta on sotilaallista voimankäyttöä sisältävää virka-apua koskevaa sääntelyä arvioidessaan antanut erityistä painoarvoa virka-avun keinoin estettävien tai keskeytettävien terrorististen tekojen poikkeuksellisen vakavalle luonteelle ja katsonut, että tekojen laatu voi ääritapauksessa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 9/2014 vp, PeVL 23/2005 vp, PeVL 10/2005 vp).

Lakiehdotuksessa tarkoitetuissa terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvissa rikoksissa olisi perustelujen mukaan terrorismirikosten tavoin viime kädessä kyse yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on puolestaan tärkeää, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö on lakiehdotuksessa rajattu voimassa olevan virka-apulain tavoin tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyden suojaamiseksi uhkaavalta vakavalta vaaralta. Ehdotettua 7 §:ää voidaan näiltä osin pitää lähtökohdiltaan perusteltuna. Oikeusministeriö pitää aiheellisena viitata myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, jossa on tehty ero yhtäältä tavanomaisten poliisioperaatioiden ja toisaalta laajojen terrorisminvastaisten operaatioiden välillä sekä viitattu siihen, että sivullisille potentiaalista vaaraa aiheuttavan sotilaskäyttöön tarkoitetun aseistuksen hyödyntäminen poliisin toiminnassa saattaa ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan 2 kohta huomioon ottaen tulla kyseeseen lähtökohtaisesti vain viimeksi mainituissa tilanteissa (*Tagayeva and Others v. Russia, Finogenov and Others v. Russia*).

Ehdotuksen mukaan vaativan virka-avun antamista koskevan päätöksen edellytyksenä ei voimassa olevan virka-apulain tavoin enää olisi vaaran välittömyys. Tämä olisi kuitenkin vaativan virka-avun sisältämän aseistuksen käyttämisen yhtenä edellytyksenä lain 13 §:ssä. Välittömyyskriteerin on katsottu käytännössä muodostavan merkittävän riskin sille, että virka-apupäätöstä ei ehdittäisi toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa. Vaativan virka-avun antaminen kuitenkin edellyttäisi, että tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella voidaan olettaa sen olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen estämiseksi. Vaikka päätös voitaisiin siten tehdä jossain määrin ennakoivasti, Puolustusvoimien aseistusta olisi 13 §:n 3 momentin mukaan mahdollista käyttää vain silloin, kun se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Perusteluissa tarkennetaan, että aseistuksen käytön edellytyksenä olevan vaaran tulee olla konkreettinen eli välittömästi uhkaava sekä yleinen eli kohdistua ihmisjoukkoon.

On syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on antanut sotilaallisen virka-avun edellytyksiä ja etenkin sen oikeasuhtaisuutta arvioidessaan erityistä painoarvoa estettävänä tai keskeytettävänä olevasta rikollisesta teosta aiheutuvalla suurella ihmismäärään kohdistuvan vaaran välittömyydelle (PeVL 9/2014 vp, PeVL 23/2005 vp, PeVL 10/2005 vp). Välittömyyskriteeristä luopumiselle on toisaalta mahdollista katsoa olevan perusteluissa mainittuja virka-aputehtävän asianmukaiseen suorittamiseen liittyviä perusteita. Tosin voimassa olevaa virka-apulakiakaan ei liene tarkoitettu sovellettavaksi siten, ettei virka-apujärjestelmän asianmukaisen toimivuuden edellyttämä ennakointi olisi lainkaan mahdollista. Välittömyyskriteerin poistamisen voidaan katsoa osaltaan korostavan vaatimuksia virka-apupyynnön yksilöinnistä ja sen asianmukaisesta käsittelystä.

Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi

Ehdotetun 8 §:n nojalla vaativaa virka-apua voidaan antaa myös kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseksi ja tämän vierailun turvaamiseksi. Edellytyksenä on, että henkilöön arvioidaan vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai järjestön kansainvälisen aseman tai muun vastaavan syyn perusteella 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä. Kansainvälistä erityissuojelua nauttivalla henkilöllä tarkoitetaan valtionpäämiestä, ministeriä sekä hallitustenvälisen kansainvälisen järjestön tai Euroopan unionin korkea-arvoista edustajaa, kun tällainen henkilö on valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa.

Sotilaalliselta voimankäytöltä vaadittavan oikeasuhtaisuuden kannalta ei ole ongelmatonta, että laissa mahdollistettaisiin sitä sisältävän virka-avun antaminen lähtökohtaisesti vain yhteen henkilöön kohdistuvan uhkan perusteella. Sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvää ongelmallisuutta lieventää toisaalta osaltaan se, että suojaaminen on ehdotuksessa kohdistettu vierailun turvaamiseen, jolloin kohteena olisivat myös vierailuun osallistuvat muut henkilöt. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myöskään perusteluissa mainitut Suomea sitovat kansainväliset sopimukset eivät suoranaisesti edellytä, että kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaaminen olisi mahdollistettava nimenomaan sotilaallisen voimankäytön keinoin. Huomionarvoista lisäksi on, että lakiehdotus mahdollistaisi näissäkkin tilanteissa tavanomaisen virka-avun, joka voisi sinänsä sisältää myös sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä. Vaativaa virka-apua voitaisiin 7 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tällöinkin antaa. Sääntelyn tarpeellisuutta olisikin jatkovalmistelussa vielä syytä harkita.

Jos säännösehdotus päädytään kuitenkin säilyttämään lakiehdotuksessa, oikeusministeriö pitää aiheellisena tarkistaa se vastaaman paremmin sen todennäköisintä kohderyhmää. Vaativan virka-avun antaminen kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön ja tämän vierailun suojaamiseksi voinee tulla kysymykseen lähinnä vain poliittisen erityishuomion kohteena olevien suurvaltojen päämiesten turvaamisessa.

Päätöksenteko vaativasta virka-avusta

Ehdotuksen lähtökohtana olisi voimassa olevan virka-apulain tapaan, että sotilaallista voimankäyttöä sisältävästä virka-avusta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto puolustusministeriön esittelystä. Jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei olisi mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, voisi puolustusministeriö sisäministeriön pyynnöstä välittömästi päättää vaativasta virka-avusta. Puolustusministeriön olisi viipymättä esiteltävä asia valtioneuvostolle, joka voi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Puolustusministeriön olisi viipymättä ilmoitettava 1 tai 2 momentin nojalla tehdystä vaativan virka-avun antamisesta koskevasta päätöksestä tasavallan presidentille. Sääntely vastaisi näiltä osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn voimassaolevan virka-apulain 4 a §:ssä ja rajavartiolain 77 b §:ssä säädettyä. Erona voimassaolevaan sääntelyyn olisi kuitenkin se, että ministeriön päätöksentekotoimivallan edellytyksenä kiiretilanteessa ei enää olisi yhteiskunnan erittäin tärkeän toiminnon välitön ja vakava vaarantuminen. Oikeusministeriö ei pidä ehdotusta tältä osin ongelmallisena.

Voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttuun päätöksentekomenettelyyn nähden muutoksena olisi lisäksi valtioneuvoston ja keskusvirastojen kesken jaettu päätöstoimivalta sen mukaan, kuinka merkittävää voimakeinoja koskevasta päätöksestä vaativan virka-avun antamisessa on kysymys. Päätöksentekotasoa ehdotetaan madallettavaksi niissä tilanteissa, joissa virka-apu 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). Tältä osin mietintö sisältää kaksi sääntelyvaihtoehtoa valtioneuvoston yleisistuntoa matalamman päätöksentekotason käytön edellytyksistä eräiden valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävien asetyoppien osalta.

Mietintöön sisältyvän A-vaihtoehdon mukaan kyseisestä virka-avusta päättäisi poliisihallituksen pyynnöstä Pääesikunta. Sääntelyvaihtoehto mahdollistaisi virka-apupäätöksen tekemisen hallinnonalojen ylimmillä operatiivisilla tasoilla, joissa arvioidaan olevan hyvät edellytykset päätösharkinnalle. Päätöksentekomenettely Poliisihallituksen pyynnöstä pääesikunnassa tai Rajavartiolaitoksen esikunnassa turvaisi erityisesti äkillisissä ja ennakoimattomissa tilanteissa sen, että päätös ja sen toimeenpano kyettäisiin toteuttamaan mahdollisimman nopeasti.

Mietintöön sisältyvän B-vaihtoehdon mukaan päätösvalta olisi puolustusministeriöllä sisäministeriön pyynnöstä. Jos kuitenkin olisi ilmeistä, ettei virka-apupyynnön ehdittäisi tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi käsitellä viimeksi mainitulla tavalla ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, pääesikunta voisi Poliisihallituksen pyynnöstä päättää tässä momentissa tarkoitettua vaativasta virka-avusta. Sekä A- että B-vaihtoehdoissa virka-apupyynnön tulisi viipymättä esitellä valtioneuvostolle, joka voisi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Kuten esityksen säätämisperusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunta on pitänyt sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta päättämistä merkitykseltään nimenomaan valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvana asiana. Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena osoittaa ministeriölle toimivalta ratkaista edellä tarkoitettua virka-apua koskeva kansallisen tason asia kiireellisessä tilanteessa, jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että sotilaallisen voimakeinojen käyttöön oikeuttavasta virka-apupäätöksestä ilmoitetaan myös tasavallan presidentille (PeVL 10/2005 vp).

Sääntelyvaihtoehtojen arvioinnissa on oikeusministeriön mielestä annettava erityistä painoarvoa sille seikalle, ettei puolustusvoimilla ole erityissäännösten puuttuessa normaalioloissa itsenäisiä voimankäyttövaltuuksia. Virka-aputilanne poikkeaa siten tavanomaisesta viranomaisen välisestä virkaavusta, jossa virka-apua antava käyttää omia toimivaltuuksiaan pyynnön kohteena olevan tehtävän suorittamiseksi. Puolustusvoimien antaessa virka-apua poliisille sen toimivalta perustuisi ehdotettuihin toimivaltasäännöksiin samalla tapaa kuin ne nykyisin perustuvat voimassa olevaan virka-apulakiin. Puolustusvoimat toimii virka-apua antaessaan poliisin johdon alaisuudessa ja sisäministeriön hallinnonalalla.

Sääntely muodostuu oikeusministeriön näkemyksen mukaan merkitykselliseksi erityisesti parlamentaarisen vastuukatteen näkökulmasta. Valtionhallinnon vastuusuhteita määrittävän perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministerit toimivat myös virkavastuulla (PL 116 ja 118 §) ja ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle (PL 60 § 2 mom.).

Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta on lisäksi merkityksellistä, että ehdotus mahdollistaisi välittömyyskriteeristä luovuttaessa vaativaa virka-apua koskevan päätöksen tekemisen nykyistä ennakoidummin. Ehdotus mahdollistaisi lisäksi sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä koskevan virka-avun saamisen muissakin kuin vaativan virka-avun piiriin kuuluvissa tehtävissä. Tämän voidaan arvioida ainakin jossain määrin vähentävän tarvetta myös vaativan virka-avun saamiseen. Tarve kaikkein raskaimman sotavälinekategorian aseistusta sisältävälle virka-avulle voinee tulla kysymykseen äärimmäisen harvoin. Mietintöön sisältyvä A-vaihtoehto saattaisikin merkitä vaativan virka-avun antamista koskevan päätösvallan siirtymistä tosiasiallisesti suurelta osin keskusvirastotasolle, mikä ei olisi lähtökohdiltaan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan käytännön kanssa. Sillä seikalla, että valtioneuvoston yleisistunto näissäkin tilanteissa päättäisi vaativan virka-avun antamisen jatkamisesta, ei ole sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä ottaen huomioon, että tilanne lienee tuossa vaiheessa usein jo päättynyt.

On lisäksi syytä todeta, että nykyaikaisessa hallinnossa viestintä on varsin toimivaa ja virka-apupäätös on mahdollista saada varsin nopeasti. Mietintöön sisältyvä B-vaihtoehto mahdollistaisi toisaalta myös keskusvirastotasoisesta päätösvallan käytön tilanteissa, jos virka-apupyynnöä ei tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi ehdittäisi käsitellä edellä tässä momentissa tarkoitetulla tavalla ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellä todetut valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat selvästi puoltavat B-vaihtoehdon omaksumista jatkovalmistelun pohjaksi, jos 9 §:n 4 momentissa tarkoitetun vaativan virka-avun alemmasta kategoriasta säätämistä pidetään virka-apujärjestelmän toimivuuden kannalta välttämättömänä. On olettavissa, että perustuslakivaliokunta tulee edellyttämään erityisen vahvoja perusteluita tällaisen sääntelyn tarpeellisuudesta.

Virka-aputehtävän johtaminen ja voimankäytöstä päättäminen

Konkreettinen virka-aputilanne tapahtuisi ehdotuksen mukaan voimassa olevan sääntelyn tavoin aina poliisijohtoisesti ja poliisi myös päättäisi lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettyihin edellytyksiin Puolustusvoimien aseistuksen käyttämisestä yksittäisessä virka-aputehtävässä. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin huomauttamista ehdotuksen lähtökohtiin. Oikeusministeriö pitää kuitenkin aiheellisena kiinnittää huomiota poliisilain 2 luvun 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ampuma-aseella uhkaamisesta ja laukauksen ampumisesta päättää päällystöön kuuluva poliisimies, jos se tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista. Etenkin vaativan virka-avun tilanteissa vaikuttaisi perustellulta, että päätöksen aseellista voimankäyttöä sisältävään voimankäyttöön voisi kiireellisissäkin tilanteissa tehdä ainoastaan päällystöön kuuluva poliisimies. Lakiehdotusta olisi tältä osin syytä harkita täsmennettäväksi.

Virka-apuosastoon kuuluvien oikeudellisesta asemasta

Puolustusvoimien virka-apuosastoon kuuluvalla ei ehdotuksen mukaan olisi itsenäiseen harkintaan perustuvia toimivaltuuksia virka-apua annettaessa vaan tämä toimisi tilannetta johtavan poliisin ohjauksessa ja valtuuttamana. Virka-apuosastoon kuuluvien voimankäyttöön liittyvää valtuuttamista on lisäksi rajattu muiden kuin ammattisotilaiden osalta siten, että valtuutus voimakeinojen käyttöön vastaisi poliisilaisissa poliisimiehen pyynnöstä häntä avustavan yksityishenkilön voimankäyttöoikeuksia. Virka-apulakiehdotuksen 12 §:ssä on lisäksi rajattu aseellisten voimakeinojen käyttö muilta virka-apuosastoon kuuluvilta kuin ammattisotilailta. Asevelvollisten osallistumisesta virka-aputehtäviin rajoittavat osaltaan myös asevelvollisuuslain säännökset vaarallisten tehtävien rajaamisesta virka-avun ulkopuolelle.

Asevelvollisten oikeusasema määräytyy paitsi perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevan sääntelyn myös maanpuolustusvelvollisuutta täsmentävän asevelvollisuuslain mukaan. Palvelukseen määrättyt asevelvolliset eivät ole virkasuhteessa puolustusvoimiin tai Rajavartiolaitokseen,

vaan heitä koskee asevelvollisuuslain 57 §:ssä säädetty palvelusvelvollisuus. Asevelvollisen tulee sanotun säännöksen mukaan palvella hänelle määrätysässä joukossa sekä noudattaa lakiin perustuvan toimivallan nojalla annettuja sotilaallista järjestystä ja palvelusta koskevia määräyksiä, esimiehen käskyjä ja muita palvelukseen kuuluvia velvollisuuksiaan. Asevelvolliset ovat myös erityisen rikosoikeudellisen vastuun alaisia (RL 45 luku).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sinänsä mahdollisena säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin. Samoin valiokunta on pitänyt mahdollisena säätää asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp).

Säätämisyjärjestysperusteluissa on lähdetty perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten siitä, että lakiehdotuksen mukaisessa virka-apuosastossa mainitut henkilöt ovat puolustusvoimien palveluksessa perustuslain 127 §:n tarkoittamalla tavalla. Virka-apuosastoon kuuluvien varusmiesten asemaa ei siten ole arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Oikeusministeriöllä ei ole perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen tältä osin huomauttamista mietinnön lähtökohtiin (erit. PeVL 6/2018 vp).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Marietta Keravuori-Rusanen

Jakelu

SM Sisäministeriö



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/24559/2020

VN; Sisäministeriön lausuntopyyntö; työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/24559/2020-OM-8

OM lausunto työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Keravuori-Rusanen Marietta 912113941	2021-01-28T10:09:55	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Suurpää Helka 91175671N	2021-01-28T17:18:38	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

fe0248f7b935da934f011639e397c9a7b850fce6c99742cf3b8fc37926137e2c