



Muistio

11.1.2021

VN/3257/2020
VN/3257/2020-PLM-12

Lausunto: Työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt Turvallisuuskomitean sihteeristöltä lausuntoa otsikon asiassa. Turvallisuuskomitean sihteeristö on tutustunut työryhmän hallituksen esityksen muotoon laatimaan ehdotukseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (virka-apulaki) ja täsmennettävän eräitä muita lakeja (ml. rajavartiolaiton laki). Esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaisistaa sääntely vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneisiin vaatimuksiin.

Yleistä:

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-aputilanteissa. Ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti, muiden viranomaisten tukiessa toimivaltaista viranomaista.

Turvallisuuskomitean sihteeristön näkemyksen mukaan lakiuudistus on tarpeellinen ja sen perusteet on tuotu esiin hyvin ehdotuksessa. Esityksen taustaa koskevassa osiossa on asianmukaisesti kuvattu turvallisuusympäristön kehitystä ja kuinka sisäisen turvallisuuden selonteko, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja puolustusselonteko yhdessä Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa muodostavat kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehyksen. Turvallisuuskomitean sihteeristön näkemyksen mukaan esitys toteuttaa valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyt Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kirjausta, jonka mukaan poliisin kykyä puuttua välittömästi uhkiin ja rikoksiin tulee kehittää. Strategiassa todetaan, että muiden turvallisuusviranomaisten tulee tukea poliisia tässä toiminnassa ja että Puolustusvoimien erityisosaamisen ja kaluston käyttöä terrorismintorjunnassa hyödynnetään ja kehitetään yhteistyössä poliisin kanssa. Esitys mahdollistaa osaltaan ansiokkaasti strategiassa esitettyyn tavoitteeseen yltämisen.

Viranomaisten toimivaltuuksien ajantasaisuuden tarkastelu ja tarvittavien muutosesitysten laatiminen ovat edellytys toimivalle lainsäädännölle, jonka puitteissa voidaan vastata erilaisiin uhkatilanteisiin. Lakiesityksen perusteella uudistettaisiin Puolustusvoimien virka-apua poliisille koskevat säännökset kattavasti, mikä on perusteltua huomioiden asialle esitetyt toiminnalliset perusteet ja voimassaolevan vuoden 1981 lain saattamisen kokonaisuudessaan nykypäivän vaatimuksien tasolle. Virka-apulakia on muutettu useita kertoja ja erityisen merkittävä muutos oli Yhdysvaltojen 9/11-tapahtumien jälkeen valmistettu terrorismintorjuntaan liittyvä osauudistus.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Lakiesitykseen on koottu kattavasti säännökset, joita sovelletaan puolustusvoimien poliisille eri tilanteissa antamaan virka-apuun. Lain säännöksiä tulisi siis soveltaa yksinkertaisimmista tilanteista aina kaikista vaativimpiin terrorististen hyökkäysten torjuntaan, mikä onkin huomioitu erityissäännöksin. Myös Rajavartiolaitoksen osalta on esitetty tarvittavat lakimuutokset vaativien poliisin erityistilanteiden tukemiseksi. Turvallisuuskomitean sihteeri katsoo, että asian valmistelussa on huomioitu kattavasti eri viranomaisten rooli poliisin tukena erilaisissa poliisijohtoisissa tehtävissä. Esityksessä on kuvattu ajankohtaisen koronakriisin aikana Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen antama virka-apu poliisille, mikä osaltaan alleviivaa toimivan sääntelyn merkitystä myös poikkeusoloissa.

Työryhmän ehdotuksessa on kyse myös yhteiskunnan resurssien tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Puolustusvoimien poliisille antamalla virka-avulla mahdollistetaan kokonaisturvallisuuden mallin mukainen eri viranomaisten resurssien kustannustehokas yhteiskäyttö. Terrorismintorjuntatilanteita koskevaa sääntelyä on perusteltu sillä, ettei poliisia ole perusteltua varustaa pysyvästi sellaisin sotilaallisin voimankäyttövälinein, joita vakavimpien terroritekojen estäminen saattaisi edellyttää. Tätä perusratkaisua tukee edelleen Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kirjaus kehittää poliisin kykyä puuttua uhkiiin ja rikoksiin, sekä turvallisuusviranomaisten osallistumisesta poliisin tukemiseen. Virka-apulainsäädännöllä on perusteltua mahdollistaa yhteiskunnan viranomaisresurssien käyttö kaikissa tilanteissa, kuitenkin toimivaltaisen viranomaisen johdossa ja ohjauksessa. Erikseen voisi vielä tarkastella virka-apujärjestelyjen mahdollisuuksia tietoverkoissa ja kyberympäristössä tehtävien terrorististen tekojen torjumiseksi.

Päätöksentekomenettely:

Työryhmä ehdottaa muutoksia vaativiin virka-aputilanteisiin liittyvään päätöksentekomenettelyyn vaativissa tilanteissa. Työryhmän ehdotuksessa esitetään tähän liittyen kaksi vaihtoehtoista mallia, johon pyydetään lausunnonantajien näkemystä. Esityksessä myös on perusteltu hyvin tarvetta päätöksenteon edellytysten muuttamiseen vastaamaan turvallisuustilanteen edellyttämää tasoa.

Nykyinen virka-apulaki jaottelee voimankäytön kahteen eri kategoriaan; tavanomaiseen voimankäyttöön ja sotilaalliseen voimankäyttöön. Voimankäytöstä päättää aina poliisi käsillä olevassa tilanteessa, mutta sitä ennen on valtuutettava asianmukaisin päätöksin virka-apuosasto poliisin käyttöön tehtävän suorittamiseksi. Jokainen päätös tehdään aina erikseen yksittäistä tilannetta varten. Ehdotetussa virka-apulaissa erotettaisiin nykyistä selkeämmin päätöksenteon moniportaisuus. Uudessa laissa säädetään erikseen myös kansainvälisten valtiovieraiden suojaamisesta päättämisestä. Tällaisten vierailujen osalta erityisen suurena haasteena on pidetty sitä, että päätöstä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta ei voida tehdä ennakolta, vaikka tiedossa olisi, että vierailuun kohdistuu esimerkiksi henkilön asemaan tai hänen edustamansa valtion politiikkaan liittyen kohonnut uhka.

Tavanomaisessa virka-avussa apua pyytää Poliisihallitus ja virka-avun antamisesta päättää Pääesikunta taikka maavoimien, merivoimien tai ilmavoimien esikunta. Kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi kuitenkin pyytää poliisiyksikön päällikkö taikka johtovalmiudessa oleva päällystöön kuuluva poliisimies. Vastaavasti kiireellisessä tapauksessa virka-avun antamisesta voi päättää varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö. Lakia ei esitetä muutettavaksi tältä osin, koska nykytila on sangen toimiva.

Virka-apulain 4 a §:ssä säädetään päätöksentekomenettelystä tilanteissa, joissa tarvitaan voimankäyttöä sisältävää virka-apua terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Sisäministeriö pyytää virka-apua puolustusministeriöltä. Päätös virka-avun antamisesta tehdään pääsääntöisesti aina valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, voi puolustusministeriö päättää välittömästi virka-avun antamisesta. Puolustusministeriön päätöksentekotoimivallan edellytyksenä on tällöin lisäksi se, että kyse on yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavasta kiireellisestä tapauksesta. Kiiretilanteesta tehdystä pyynnöstä ja päätöksestä on ilmoitettava viipymättä tasavallan presidentille sekä valtioneuvostolle, joka voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta. Voimassa oleva virka-apulaki ei mahdollista minkäänlaista voimankäyttöä sisältävän Puolustusvoimien virka-avun antamista terrorismirikostilanteissa ilman valtioneuvoston yleisistunnon tai puolustusministeriön päätöstä.

Päätöksen tekeminen valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä on perusteltu parlamentarismien näkökulmasta erityisesti, mikäli virka-avulla valtuutetaan poliisin omia

voimankäyttövälineitä olennaisesti voimakkaampien sotilaallisten voimakeinojen käyttö normaalioloissa rauhan aikana. Terroristisen teon estäminen liittyy kansalliseen turvallisuuteen ja sillä voi olla myös ulko- ja turvallisuuspoliittisia kytkeitä.

Työryhmän mukaan nykymuotoinen sotilaallisia voimakeinoja sisältävä virka-apua koskeva päätöksentekomekanismi ja erityisesti päätöksenteon valmistelu vaatii aikaa. Toisaalta lain päätöksentekokynnys on lähes hätävarjelutilannetta muistuttava välittömästi uhkaava vakava vaaratilanne. Erityisesti täysin yllättävissä ja poikkeuksellisissa tilanteissa valtioneuvoston yleisistunnon koolle kutsuminen voi kestää jonkun verran totuttua enemmän. Poliisihallituksen johtovalmiuspäivystys arvioi ensivaiheessa tilanteen mahdollisesti vaatiman sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-aputarpeen sekä laissa säädettyjen edellytysten täytymisen. Ennen Poliisihallitusta asiaa arvioi operatiivista tilannetta johtava poliisilaitos, jonka esityksestä Poliisihallitus harkintansa perusteella lähtee viemään asiaa eteenpäin sisäministeriöön. Poliisihallitukselta saadun esityksen perusteella sisäministeriö arvioi tilannetta ja lain edellytysten täyttymistä ja sisäministeri harkintansa perusteella tekee päätöksen sotilaallisten voimakeinoja sisältävän virka-apun pyytamisestä puolustusministeriöltä. Samanaikaisesti operatiivisella tasolla valmistellaan mahdolliseen virka-apuun ryhtymistä. Puolustusministeriö valmistelee päätösehdotuksen valtioneuvoston yleisistunnon, jonka koolle kutumisesta päättää pääministeri. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettelyn osalta yhtenä haasteena on riittävän ja ajantasaisen tilannekuvan välittäminen ministereille nopeasti muuttuvassa tilanteessa sekä erityisesti poikkeuksellisissa tilanteissa yleisistunnon saaminen koolle riittävän nopeasti. Jos käsillä on kiiretilanne, on puolustusministeriössä arvioitava myös ministeriön päätöksentekotoimivaltaa koskevien laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä.

Näin ollen työryhmän esityksessä on tunnistettu perustellusti ongelmaksi päätöksenteon sujumuuden varmistaminen myös erittäin äkillisissä tilanteissa. Lisäksi rikosten terroristisen luonteen arviointi on pidetty hankalana ja juridisena. Lisäksi ns. kiiremenettelyn lisäedellytykset ovat luonteeltaan teoreettisia, esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeän toiminnon vaarantuminen. Terrori-iskun kohdistuessa esimerkiksi ihmisjoukkoon yleisellä paikalla, ei liene käsillä tilanne, jossa yhteiskunnan elintärkeä toiminto olisi vaarassa. Yhteiskunnan elintärkeän toiminnon kytkeminen rikoksen keskeyttämiseen ei vaikuta tämän valossa perustellulta, kun kyse on ennen kaikkea ihmishenkien suojelemisesta. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojeleminen voi välillisesti vaikuttaa ihmishenkiin.

Esityksen mukaan puutteena on nähty se, että voimassa olevat virka-apusäännökset eivät mahdollista virkamiehen henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen käyttämistä muissa kuin terrorismirikoksen estämisestä ja keskeyttämisestä koskevilla tapauksissa. Turvallisuuskomitean sihteeristö pitää perusteltuna, että Poliisilla on tarve saada käyttöönsä tietyt sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampia aseita myös muissa eräissä erityisen vaativissa ja vaarallisissa, joskin harvinaisissa vakavan rikollisuuden tilanteissa. On eurooppalaisten esimerkkien valossa mahdollista, että järjestäytyneen rikollisuuden edustaja tai yksittäinen vaarallinen rikoksentehtäjä on hankkinut käyttöönsä vaikutuksiltaan sotilaskäyttöön verrattavia räjähteitä, aseita tai muita tarvikkeita. Vaikuttaa perustellulta, että torjuttavan teon rikosoikeudellinen arviointi (terroristinen motiivi) ei ole ehdoton edellytys virka-apujoukon määräämiseksi poliisin tarvitsemaan tehtävään. Arvion teon vakavuudesta ja vaikuttavuudesta suhteessa suojeltaviin ihmishenkiin tulisi olla määräävä tekijä, kuten esityksessä ehdotetaan. Oman maan kansalaisten hengen suojaaminen lienee myös terroriteon ulko- tai turvallisuuspoliittista luonnetta keskeisempi arviointiperuste tilanteen ollessa päällä.

Vaativaa virka-apua koskeva päätöksentekotasoa säilytettäisiin lähtökohtaisesti nykyisellään eli asiasta päättäisi sisäministeriön puolustusministeriölle tekemän pyynnön johdosta valtioneuvoston yleisistunto ja kiiremenettelyssä puolustusministeriö. Ehdotettu virka-apulaki muuttaisi kuitenkin nykytilaa siten, että vaativasta virka-avusta voitaisiin tietyissä tilanteissa päättää keskusvirastotasolla eli Poliisihallituksen pyynnöstä Pääesikunnassa. Työryhmän esityksessä tunnistetaan tavanomaisen ja sotilaallisen voimankäytön väliin jäävä voimankäytön kategoria, jossa aseet (esim. konekivääri ja tarkkuuskivääri) olisivat lähellä poliisin omaa aseistusta, mutta silti luonteeltaan tavanomaisen voimankäytön rajat ylittävää (ns. välikategoria). Tällaisista aseista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Juuri tämän välikategorian osalta päätöksentekotasoa ja sen edellytyksiä voitaisiin työryhmän perusteella joustavoittaa kuitenkin tinkimättä nykysääntelyn valtioneuvostojohtoisesta perusratkaisusta.

Työryhmän esitykseen sisältyy kaksi vaihtoehtoista sääntelymallia alemman tason päätöksentekoa koskien.

- Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan päätös vaativasta virka-avusta voitaisiin tehdä välikategorian osalta keskusvirastotasolla. Keskusvirastotasolla tehty päätös tulisi kuitenkin saattaa valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi, jolloin yleisistunnolla olisi mahdollisuus päättää avun jatkamisesta tai lopettamisesta.
- Toisen sääntelyvaihtoehdon mukaan välikategorian päätöksenteko tehtäisiin pääsääntöisesti puolustusministeriössä sisäministeriön pyynnöstä. Kuitenkin silloin, jos ministeriötasoinen päätöksenteko ei olisi mahdollista tilanteen ennakoimattomuudesta johtuvan kiireen vuoksi, voitaisiin päätös tehdä Poliisihallituksen pyynnöstä Pääesikunnassa. Molemmissa tapauksissa asia tulisi jälkikäteen esitellä valtioneuvoston yleisistunnolle, jolla olisi toimivalta päättää virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Turvallisuuskomitean sihteeristö katsoo, että esitetyistä malleista parempi on ensimmäinen vaihtoehto. Keskusvirastotason mallin puolesta puhuu käytännön osaaminen ja operatiivinen toimintavalmius, joka on ministeriötasolla aina kauempana viranomaistoiminnan arjesta. Toisaalta asian merkittävyyden vuoksi ministeri on perusteltua pitää mukana päätöksenteossa pääsääntöisesti. Nopeassa tilannekehityksessä muuttuvien tilanteiden operatiivinen johtaminen edellyttää vahvaa viranomaisasiantuntemusta. Ministeriö/valtioneuvostotaso hidastaa käytännössä kuitenkin päätöksentekoa väistämättä jonkin verran, kuten mikä tahansa lisämomentti päätöksentekoketjuun.

Yhteiskunnan resilienssi liittyy vahvasti sen jäsenten luottamuksesta viranomaisten kykyyn hoitaa sitä vastaan kohdistuvia uhkia, myös kansalaisten hengen suojaamista. Edellä mainittu parlamentarismien näkökulma on erittäin perusteltu, mutta sen rinnalle tulisi saada erittäin nopeassa tilannekehityksessä toimiva minimijärjestely. Virka-apuun tarvittava joukko saattaa lähteä alle kahden tunnin varoitusajalla tehtävään ja kohdata tehtävän toteuttamiseen liittyvän kuolettavan voimankäyttöä vaativan tilanteen jo ennen annettua määränpäättänsä tai ennen kuin varsinaista suojattavaa kohdetta uhataan. Lisäksi on huomioitava se, että virka-apuun suunniteltu joukko voi joutua lähtemään tehtävään vaillinaisin tiedoin ja että se tarkentuu tai voi muuttua tehtävän suorittamisen aikana. Kansalaisilla pitää olla luottamus siihen, että viranomaiset pystyvät suojaamaan heitä parhaan kykynsä mukaan kaikissa tilanteissa, ainakin ensimmäisen vaihtoehdon mukaisella minimitasolla.

Esteen poistaminen sotilaallisin keinoin:

Työryhmä ehdottaa, että vaativan virka-avun lisäksi kyseistä lähellä poliisin omaa aseistusta olevaa Puolustusvoimien aseistusta voitaisiin käyttää myös tavanomaisissa virka-aputehtävissä esteen poistamiseksi voimakeinojen käyttöä koskevien säännösten puitteissa. Esteen poistamista koskevasta virka-avusta päätettäisiin keskusvirastotasolla, mikä vaikuttaa perustellulta. Turvallisuuskomitean sihteeristö ei näe estettä päätöksen tekemiseen keskusvirastotasolla, koska erityiskaluston avulla toimenpide voidaan luultavasti suorittaa turvallisesti. Tämä muutos on merkittävä kohennus suhteessa lain nykytilaan.

Varautuminen:

Esityksen perustelujen mukaan laissa tulisi ottaa paremmin huomioon poliisin virka-aputehtävän ennalta estävyyteen pyrkivää menettelytapa, etenkin kun kyseessä ovat vaativat tilanteet muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Virka-apulaki ei sisällä valmistautumista ja varautumista koskevia säännöksiä, minkä varaan kuitenkin käytännön viranomaistoiminta pitkälti rakentuu.

Voimassa oleva virka-apulaki ei mahdollista ennakkollista päätöstä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta muissakaan tilanteissa tai esimerkiksi yleisötapahtumissa, joihin turvallisuusviranomaisten tekemän uhka-arvion mukaan liittyy kohonnut todennäköisyys ja riski turvallisuushuosta. Virka-apulaissa ei myöskään ole nimenomaisia säännöksiä varautumisesta sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamiseen.

Työryhmä on esittänyt, että virka-apulakiin sisällytettäisiin nimenomainen säännös varautumisesta. Säännös velvoittaisi poliisia ja Puolustusvoimia yhteiseen suunnitteluun ja muihin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan virka-aputehtävien asianmukainen hoitaminen. Säännös myös mahdollistaisi vaativaan virka-apuun sisältyvän kaluston liikuttelun ennakolta tapahtumapaikalle pääesikunnan päätöksen nojalla poliisin pyydettyä tällaista varautumisapua tilanteissa, joissa ei ole käsillä yksilöityä vaativan

virka-apun antamisen edellytyksenä olevaa rikoksen vaaraa, jonka perusteella voitaisiin päättää antaa varsinaista virka-apua. Laissa on otettu huomioon kansainvälistä erityissuojelua nauttivan valtiovieraan, esimerkiksi suurvallan presidentin suojaamiseen varautuminen.

Lopuksi

Sisäministeriön perustaman työryhmän laatima esitys vastaa monin osin muuttuvan turvallisuusympäristön asettamiin haasteisiin. Lakiesityksen perusteella toimivaltainen päätöksentekijä voi antaa valtuutuksen Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen henkilöstön ja kaluston asettamisesta poliisin käyttöön joustavammin vakavimmissakin tilanteissa, mutta voimankäytön säilyvän aina poliisin harkinnassa. Myös varautumista ja esteen poistamista koskevat säännökset tuovat lisää työkaluja poliisitoimintaan. Virka-apun merkitys alueellisesti poliisin erilaisissa tehtävissä on myös huomioitu ja sääntelyehdotus vastaa myös arkipäiväisimpiin tarpeisiin.

Asian valmisteluun liittyen lisätietoja antaa tarvittaessa vanhempi hallitussihteeri Teija Pellikainen.

Pääsihteeri

Petri Toivonen

Vanhempi hallitussihteeri

Teija Pellikainen

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu Sisäministeriö



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

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

Asia / Sak / Case:

VN/3257/2020

TK; TKsiht:n lausuntopyynnöt ja lausunnot v. 2020

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/3257/2020-PLM-12

Lausunto: Työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä er

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Pellikainen Teija 91240621U	2021-01-28T10:16:31	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Toivonen Petri 91235072U	2021-01-28T10:52:00	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

b60b4a471aa94d0bbd4e74185840e834fb2f511070fdcac5271244b5565ba217