

18.12.2020

SUPO
1111/01.04.01.03/2020

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
lainsaadantoyksikko@intermin.fi

Viite: Sisäministeriön 6.11.2020 päivätty lausuntopyyntö SMDno-2018-365

**LAUSUNTOPYYNTÖ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI
PUOLUSTUSVOIMIEN VIRKA-AVUSTA POLIISILLE JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Sisäministeriö on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta ehdotuksesta hallituksen esitykseksi. Ehdotus on laadittu sisäministeriön työryhmässä, jossa Suojelupoliisi on ollut edustettuna.

Uudistuksen pääasiallisena tavoitteena on vastata nykyistä paremmin poliisin toiminnalliseen tarpeeseen saada Puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta virka-apua sellaisissa terrorismiin tai muuhun vakavaan rikollisuuteen liittyvissä kiireellisissä uhkatilanteissa, jotka vakavasti vaarantavat henkeä ja terveyttä ja joiden estäminen tai keskeyttäminen vaatii sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttöä. Tavoitteena on, että säännökset mahdollistaisivat päätöksenteon virka-avun antamisesta sellaisella vasteajalla, että päätös ehdittäisiin panna toimeen käytettävissä olevan ajan puitteissa.

Esitysluonnos sisältää ehdotuksen uudeksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille, jolla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Voimassa olevassa laissa ei erikseen selväsanaisesti säädetä poliisin oikeudesta saada voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua Puolustusvoimilta muuten kuin eräiden terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi, vaikkakin tällaisen oikeuden on hallituksen esitysluonnoksesta (s. 86) selostetuista syistä katsottava olevan olemassa. Voimassa olevan lain mukaan tavanomaista virka-apua, joka siis voi sisältää myös voimakeinojen käyttöä, pyytää Poliisihallitus tai kiireellisessä tapauksessa poliisin valtakunnallisen tai paikallisen yksikön päällikkö taikka asianomaisen poliisiyksikön tai -alueen johtovalmiudessa oleva päällystöön kuuluva poliisimies. Tavanomaisen virka-avun antamisesta päättää pääesikunta taikka maavoimien, merivoimien tai ilmavoimien esikunta. Voimassa oleva laki sisältää myös säännökset poliisin oikeudesta saada Puolustusvoimilta virkamiehen henkilökohtaisen aseensa käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa virka-apua. Sellaista virka-apua voidaan saada ainoastaan eräiden terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi ja edellyttäen, että virka-apu on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Virka-apua pyytää tällöin sisäministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa kuitenkin ei ole mahdollista saada riittävän

nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksessa perustellaan kattavasti sitä, miksi nykyinen sääntely koskien sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun pyytämistä ja antamista ei vastaa tarkoitustaan. Suojelupoliisi yhtyy esitysluonnoksessa esitettyihin perusteluihin. Ongelma liittyy erityisesti siihen, että käsillä on oltava kohta päätä uhkaava vakava vaaratilanne, jotta valtioneuvoston yleisistunto, jonka koolle kutsuminen kestää oman aikansa, voi tehdä päätöksen virka-avusta. Riskinä on, että virka-apupäätöstä ei ehditä toimeenpanna tilanteen estämiseksi tai keskeyttämiseksi käytettävän ajan puitteissa, sillä yleisistunnon koolle saamiseen ja päätöksentekoon kuluvan ajan ohella myös virka-apuosaston saaminen paikan päälle voi kestää tilanteesta riippuen useita tunteja. Puolustusministeriöllä on toimivalta ratkaista virka-avun antaminen kiireellisessä tilanteessa, mutta toimivalta on kytketty ainoastaan yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantaviin tilanteisiin. Vaikka kiirepäätösmenettelyn edellytystä ei ole selostettu tarkemmin voimassa olevan säännöksen esitöissä, lienee katsottava, ettei esimerkiksi yleisellä paikalla kokoontuneeseen ihmisjoukkoon kohdistuvassa terroriis-kussa ole kyse sellaisesta yhteiskunnan elintärkeää toimintoa vaarantavasta tilanteesta, joka mahdollistaisi puolustusministeriön kiirepäätöksenteon.

Hallituksen esitysluonnoksessa lainsäädäntöä ehdotetaan uudistettavaksi siten, että poliisin oikeudesta saada Puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua myös ns. tavanomaisia virka-aputehtäviä (lain 2 §) varten säädettäisiin nimenomaisesti. Ehdotetun 6 §:n mukaan tavanomaisia virka-aputehtäviä varten virka-apua pyytäisi Poliisihallitus tai kiireellisissä tapauksissa sen alainen poliisiyksikkö. Suojelupoliisi voisi Poliisihallituksesta riippumatta pyytää muuta kuin aseellisten voimakeinojen käyttöä koskevaa virka-apua. Virka-avun antamisesta päättäisi nykyiseen tapaan pääesikunta taikka maavoimien, merivoimien tai ilmavoimien esikunta.

Suojelupoliisi toteaa näkemyksensä, että sen oikeudesta pyytää itsenäisesti virka-apua Puolustusvoimilta on syytä säätää hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla. Nykysääntelylle, jonka mukaan Poliisihallitus pyytää virka-apua Suojelupoliisinkin puolesta, ei ole ollut perusteita sen jälkeen kun Suojelupoliisi vuoden 2016 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella (860/2015) siirrettiin Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi. Suojelupoliisilla ei ole huomauttamista siihen, että sen oikeus pyytää virka-apua rajataan sellaiseen virka-apuun, joka ei sisällä aseellisten voimakeinojen käyttöä. Aseellisten voimakeinojen käyttöä sisältävälle virka-avulle on vähäinen tarve Suojelupoliisin toiminnassa, sillä muista poliisiyksiköistä poiketen sen tehtävät painottuvat tiedonhankintaan eikä se itse suorita ns. poliisi-toiminnallisia interventioita.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lain 7 §:ssä säädettäisiin ns. vaativasta virka-avusta, joka voisi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvan aseistuksen, eli käytännössä sotavarusteiden, käyttöä. Vaativan virka-avun antamisen edellytyksenä olisi, että sen voidaan tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen

perusteella olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavien eräiden terrorismirikosten tai niihin vaikutuksiltaan rinnastuvien eräiden muiden rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Lain 8 §:n mukaan vaativaa virka-apua voitaisiin lisäksi antaa kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseksi ja tämän vierailun turvaamiseksi edellyttäen, että henkilöön arvioidaan vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai muun vastaavan syyn perusteella 7 §:ssä tarkoitetun rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä.

Edellä mainituissa pykälissä vaativan virka-avun antamisen alaa laajennettaisiin siten, että sitä voitaisiin antaa paitsi eräiden terrorismirikosten, myös eräiden niihin vahinkovaikutuksiltaan rinnastuvien muiden rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Suojelupoliisi pitää laajennusta perusteltuna ja kannatettavana. Hallituksen esitysluonnoksessa todetulla tavalla nykysääntelyn haasteena on, että se asettaa virka-avun antamisen edellytykseksi estettävän tai keskeytettävän teon terroristisen tarkoituksen, vaikka viranomaisten mahdollisuudet arvioida rikoksenteelijän subjektiivista motiivivia nopeasti syntyvässä ja kehittyvässä uhkatilanteessa voivat olla vähäiset. Periaatteellisemmastakin näkökulmasta voidaan kysyä, miksi muut seikat kuin rikoksenteon aiheuttamat potentiaaliset vahinkoseuraukset tulisi asettaa vaativan virka-avun antamisen edellytykseksi.

Vaativaa virka-apua koskevasta päätöksenteosta säädettäisiin lain 9 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan sisäministeriö pyytäisi vaativaa virka-apua puolustusministeriöltä, ja sen antamisesta päättäisi puolustusministeriön esittelystä valtioneuvosto yleisistunnossa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, voisi puolustusministeriö sisäministeriön pyynnöstä välittömästi päättää vaativasta virka-avusta. Puolustusministeriön olisi viipymättä esiteltävä asia valtioneuvostolle, joka voisi yleisistunnossa päättää vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Vaativaa virka-apua koskeva päätöksentekomenettely vastaisi melko pitkälle sitä, mitä siitä säädetään voimassa olevassa laissa. Puolustusministeriön kiirepätöksenteon edellytyksenä ei kuitenkaan asian kiireellisyyden lisäksi enää olisi se, että kyse on yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavasta tilanteesta. Suojelupoliisi pitää kyseisen edellytyksen poistamista perusteltuna edellä tässä lausunnossa jo käsitellyistä syistä.

Toinen merkittävä ero nykyiseen sääntelyyn olisi se, että valtioneuvosto voisi tehdä virka-avun antamista koskevan päätöksensä ennakkoon ennen torjuttavan uhkan konkretisoitumista kohta päättää uhkaavaksi estettäväksi tai keskeytettäväksi rikokseksi. Valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyssä päätöksessä olisi näin ollen kyse eräänlaisesta valtuutus päätöksestä, jonka nojalla poliisi voisi lain 13 §:ssä säädettävässä järjestyksessä päättää voimakeinojen tosiasiallisesta käytöstä tilanteen niin välttämättä vaatiessa. Ennakkoon tehtävän virka-apupäätöksen tekemisen mahdollisuus kytkeytyisi lain 7 ja 8 §:ssä säädettyihin vaativan virka-avun antamisen edellytyksiin. Ensin mainitun pykälän mukaan virka-avun antamisen edellytyksenä olisi, että vaativan virka-avun voidaan olettaa olevan välttämätöntä tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella. Jälkimmäisen pykälän mukaan virka-avun antamisen edellytyksenä olisi,

että kansainvälistä erityissuojelua nauttivaan henkilöön arvioidaan vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, hänen edustamansa valtion tai muun vastaavan syyn vuoksi rikoksen uhka. Molemmissa tapauksissa valtioneuvoston päätös vaativasta virka-apusta voitaisiin näin ollen perustaa riittävän yksilöityyn esimerkiksi laajaa yleisötilaisuutta tai valtiovierailua koskevaan uhka-arviointiin. Suojelupoliisi katsoo, että vaativaa virka-apua koskevan päätöksen ennakoon tekemisen mahdollisuudesta säättäminen on tarpeen, jotta vakavien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi välttämätöntä vaativaa virka-apua kyetään antamaan tilanteen edellyttämän reagointiajan puitteissa.

Vasteaikojen lyhentämiseen pyrittäisiin myös säättämällä lain 4 §:ssä poliisin ja Puolustusvoimien velvollisuudesta ja oikeudesta suunnitella ja varautua virka-aputehtäviin. Pykälän 2 momentin mukaan Poliisihallitus voisi pyytää yksittäiseen 7 §:ssä tarkoitettuun vaativaan virka-aputehtävään varautumiseksi Puolustusvoimia sijoittamaan ennalta välineistöä ja henkilöstöä virka-aputehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavan valmiuden saavuttamiseksi, jos voidaan olettaa, että enintään sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä sisältävä virka-apu ei ole riittävä tehtävän suorittamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan päätöksen varautumisesta tekisi pääesikunta, mutta puolustusministeriö voisi sisäministeriötä kuultuaan tai sisäministeriön pyynnöstä päättää varautumisen keskeyttämisestä.

Edellä mainittu sääntely mahdollistaisi raskaasti varustetun virka-apuosaston liikuttelun jo ennen vaativaa virka-apua koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemistä. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan sääntely on tarpeen ottaen huomioon sen, että vaativaa virka-apua koskevan päätöksen tekemisen jälkeinen virka-apuosaston kokoaminen ja varustaminen sekä virka-apuosaston siirtäminen tapahtumapaikalle voi kestää tunteja.

Lain 9 §:n 4-5 momentteihin ehdotetaan otettavaksi erityissäännökset ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun antamista koskevasta päätöksenteosta. Keskikategorian aseistuksella tarkoitettaisiin sellaista poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Tällaista aseistusta, josta ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, olisivat muun muassa kranaattipistooli, kevyt kertsinko, raskas tarkkuuskivääri ja käsikranaatti. Kyse on poliisin omaa aseistusta lähellä olevista mutta kuitenkin sitä jossain määrin voimakkaammista ja tehokkaammista sotavarusteista. Tällaisen vaativan virka-avun osalta hallituksen esitysluonnoksen laatinut työryhmä esittää kaksi vaihtoehtoista päätöksentekomallia. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan virka-apua pyytäisi Poliisihallitus ja sen antamisesta päättäisi pääesikunta. Virka-apupyynnöstä ja päätöksestä olisi viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle, puolustusministeriölle sekä tasavallan presidentille, ja valtioneuvosto voisi yleisistunnossa päättää virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Toisen vaihtoehdon mukaan virka-apua pyytäisi sisäministeriö ja sen antamisesta päättäisi puolustusministeriö. Jos kuitenkin olisi ilmeistä, ettei virka-apupyynnöstä ehditä käsitellä ministeriöiden välillä ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti vaarantamatta, voisi pääesikunta päättää virka-avusta Poliisihallituksen pyynnöstä. Virka-apupyynnöstä ja päätöksestä olisi velvollisuus ilmoittaa asiaankuuluville ministeriöille ja tasavallan presidentille, ja puolustusministeriö sekä sen jälkeen valtioneuvoston yleisistunto voisivat päättää virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Suojelupoliisi näkemyksen mukaan sääntelyn selkeyteen liittyvät syyt puoltaisivat asiasta säätämistä ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti. Kun ehdotettava laki olosuhteiden pakosta olisi muutenkin verrattain monimutkainen useine eri päätöksentekotasoinen sekä erilaisine poikkeuksellisine kiirepäätösmenettelyineen, olisi sen käytännön soveltamisen kannalta eduksi, jos sääntelyratkaisu tämän asian osalta voitaisiin säilyttää mahdollisimman yksinkertaisena.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Pelttari

Päälakimies



Jan Sjöblom