



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Yhteenveto

03.03.2021

SM217315

00.00.01.00.00

SMDno-2018-365

Työryhmän mietintö; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sisällys

Työryhmän mietintö; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	1
1 Johdanto	3
1.1 Työryhmän mietintö – luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	3
1.2 Pyydytyt ja saadut lausunnot	3
2 Yleinen lausuntopalaute – lausunnonantajat kannattavat esitystä	5
2.1 Tiivistelmä	5
2.2 Yleispalaute ehdotuksen tarpeellisuudesta ja lähtökohdista	6
3 Yksityiskohtaiset kannanotot	11
3.1 Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille	11
2 § Virka-avun edellytykset	11
3 § Virka-aputehtävissä noudatettavat periaatteet	12
4 § Suunnittelu ja varautuminen virka-aputehtävissä	13
5 § Virka-apupyyntö	15
6 § Virka-avun sisältö ja virka-avun antamisesta päättäminen	15
7 § Vaativa virka-apu	17
8 § Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi	21
9 § Päätöksenteko vaativasta virka-avusta – A-vaihtoehto	21
9 § Päätöksenteko vaativasta virka-avusta – B-vaihtoehto	25
10 § Virka-apuosasto	27
11 § Virka-aputehtävän johtaminen	27
12 § Virka-apuosastoon kuuluvan valtuudet	28
13 § Poliisin päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä virka-aputilanteessa	29
14 § Virka-avun kustannukset	30
15 § Vahingonkorvaus	30
3.2 Laki rajavartiolain muuttamisesta	30
4 Jatkovalmisteluun liittyvät muut huomiot	33
5 Referat	34

1 Johdanto

1.1 Työryhmän mietintö – luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Turvallisuusviranomaisten varautumiseen ja valmiuteen liittyvän yhteistyön puitteissa todettiin ennen Suomen EU-puheenjohtajuuskauden alkua, että voimassa oleva virka-apulainsäädäntö ei kaikilta osin vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Poliisihallitus esitti sisäministeriön poliisiosastolle, että olisi syytä käynnistää selvityshanke virka-apulainsäädännön muutostarpeista. Sisäministeriö käynnisti lainsäädäntöhankkeen ja perusti sen valmistelua varten laajapohjaisen työryhmän keväällä 2018. Työryhmässä olivat sisäministeriön lisäksi edustettuina puolustusministeriö, oikeusministeriö, valtioneuvoston kanslia, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitoksen esikunta. Työryhmä hyväksyi hallituksen esityksen muotoon laaditun mietintönsä 10.9.2020.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Samalla esitetään kumottavaksi voimassaoleva samanniminen laki. Niin sanotun tavanomaisen virka-avun osalta turvallisuusviranomaisten välillä on vakiintuneet ja toimiviksi todetut käytännöt, joihin ei ehdoteta merkittäviä 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 sisältämien lakiehdotusten tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa sääntely vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneisiin vaatimuksiin. Tavoitteena on parantaa poliisin kykyä ennakolta varautua sekä toisaalta välittömästi puuttua uhkiin ja rikoksiin. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi myös rajavartiolaitakia, poliisilakia ja puolustusvoimista annettua lakia.

Työryhmä tarkasteli 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 vaativaan virka-apuun sovellettavasta päätöksentekomenettelystä. Tavoitteena on, että säännökset mahdollistaisivat päätöksenteon vaativan virka-avun antamisesta sellaisella vasteajalla, että päätös ehdittäisiin panna toimeen käytettävissä olevan ajan puitteissa.

1.2 Pyydetyt ja saadut lausunnot

Lausuntoyhteenveto sisältää ehdotetun virka-apulain osalta yleisten kannanottojen lisäksi pykäläkohtaisen koosteen lausuntojen sisällöstä. Kysymyksessä on yhteenveto eikä lausuntojen koko sisältöä ole välttämättä toistettu yksityiskohtaisesti. Lausumia on yhteenvetoa varten lyhennetty, ryhmitelty uudestaan ja niiden kieliasua on yhtenäistetty. Lauseita on myös siirretty eri otsikoiden alle siten, että kutakin asiakokonaisuutta koskevat lausumat on pyritty kokoamaan saman otsikon sisään.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä lausuntoa 48 taholta. Lausunnonantajia pyydettiin erityisesti esittämään näkemyksiään työryhmän luonnostelemista vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyä koskevista vaihtoehtoisista sääntelyehdotuksista. Lausunnon antamisaika oli 6.11.2020 - 8.1.2021. Alkuperäiset lausunnot ovat kokonaisuudessaan saatavissa valtioneuvoston hankeikkunasta osoitteesta [Hankeikkuna \(vnp.fi\)](https://vnp.fi).

Sisäministeriö vastaanotti yhteensä 29 lausuntoa. Lisäksi valtiovarainministeriö ja sisäministeriön pelastusosasto ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta, joista tähdellä merkityt (*) antoivat lausunnon:

Oikeusministeriö*
Puolustusministeriö*
Sosiaali- ja terveysministeriö*
Ulkoministeriö*
Valtioneuvoston kanslia*
Valtiovarainministeriö
Tasavallan Presidentin kanslia
Ahvenanmaan maakunta*
Ahvenanmaan poliisiviranomainen
Ahvenanmaan maaherra*
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia*
Oikeuskanslerin virasto*
Keskusrikospoliisi*
Onnettomuustutkintakeskus
Poliisiammattikorkeakoulu
Poliisihallitus*
Helsingin poliisilaitos *
Hämeen poliisilaitos
Itä-Suomen poliisilaitos *
Itä-Uudenmaan poliisilaitos *
Kaakkois-Suomen poliisilaitos*
Lapin poliisilaitos *
Lounais-Suomen poliisilaitos *
Länsi-Uudenmaan poliisilaitos *
Oulun poliisilaitos *
Pohjanmaan poliisilaitos
Suojelupoliisi*
Syyttäjälaitos*
Tulli*
Turvallisuuskomitean sihteeristö *

Aliupseeriliitto ry
Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry
Maanpuolustuskoulutusyhdistys MPK ry
Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
Poliisihallinnon Päälliköt ja Asiantuntijat ry
Poliisilakimiehet ry
Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry
Päällystöliitto ry*
Rajaturvallisuusunioni ry
Suomen Konepäällystöliitto SKL ry

Suomen nimismiesyhdistys ry
Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry*
Suomen Reserviupseeriliitto ry
Upseeriliitto ry*
Varusmiesliitto ry*

Sisäministeriön pelastusosasto
Sisäministeriön rajavartio-osasto*
Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö*

2 Yleinen lausuntopalaute – lausunnonantajat kannattavat esitystä

2.1 Tiivistelmä

Yleisesti lausunnonantajat kannattavat ehdotusta ja pitävät sitä tarpeellisena. Myös hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa esitettyjä arvioita sääntelyn nykytilasta ja muutostarpeista sekä ehdotettujen muutosten tarkoituksenmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta pidetään pääosin kannatettavina.

Useat lausunnonantajat katsovat, että lakiehdotukset selkeyttäisivät ja ajantasaistaisivat sääntelyä ja parantaisivat poliisin toimintaedellytyksiä ja siten kykyä ennakolta varautua sekä toisaalta välittömästi puuttua uhkiin ja rikoksiin. Yksikään lausunnonantaja ei vastusta ehdotusta.

Vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyä koskevien vaihtoehtoisten sääntelymallien osalta enemmän kannatusta saa vaihtoehto A, jota kannattavat erityisesti operatiiviset toimijat eli lausunnon antaneet poliisilaitokset, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi sekä valtioneuvoston kanslia, Turvallisuuskomitean sihteeristö, Tulli, Päälystöliitto ry, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö ja rajavartio-osasto. Vaihtoehtoa B pitävät parempana oikeusministeriö ja puolustusministeriö. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät ota enemmälti kantaa vaihtoehtojen paremmuuteen, vaan tuovat esiin molempien vaihtoehtojen osalta sekä puolesta että vastaan puhuvia seikkoja. Syyttäjälaitos pitää mahdollisena molempia vaihtoehtoja.

Lausunnonantajat eivät esittäneet rajavartiolain muuttamista koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta yksityiskohtaisia huomioita mietintöön sisältyvistä ns. liitelakeja koskevista ehdotuksista eli laista poliisilain muuttamiseksi ja laista puolustusvoimista annetun lain 2 ja 10 §:n muuttamisesta. Valtaosa lausunnonantajista keskittyi lausunnoissaan arvioimaan lähinnä lakiehdotusta Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Osa lausunnonantajista totesi, että esitetyt huomiot Puolustusvoimien virka-avusta poliisille koskevat soveltuvin osin myös lakiehdotusta rajavartiolain muuttamisesta.

2.2 Yleispalaute ehdotuksen tarpeellisuudesta ja lähtökohdista

Oikeusministeriö toteaa, että uudistuksella ei olisi vaikutusta virka-avun peruslähtökohtiin, vaan virka-aputilanteissa olisi vastaisuudessakin 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 turvautun omaisuudensuojan sekä 9 §:ssä tarkoitetun 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. 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 tärkeänä, että poliisin ja puolustusvoimien sekä Rajavartiolaitoksen välinen virka-apujärjestelmä on perustuslain rajoissa mahdollisimman toimiva ja vastaa sen piiriin kuuluvien poliisitehtävien suorittamisen todellisia tarpeita.

Ulkoministeriö pitää lakiesitystä perusteltuna ja katsoo sen parantavan kykyä estää ja keskeyttää terrorismirikokset ja siten parantavan yhteiskunnan turvallisuutta ja kykyä reagoida tätä uhkaaviin tekijöihin. Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema on otettava huomioon Ahvenanmaalla annettavassa virka-avussa. Ulkoministeriö toteaa, että kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, esitys pyrkii osaltaan vastaamaan perustuslakivaliokunnan esittämään pyyntöön selvittää Ahvenanmaan erityisasemasta johtuvat vaikutukset viranomaisten virka-apuun Ahvenanmaalla. Ulkoministeriöllä on ollut mahdollisuus kommentoida työryhmävaiheessa Ahvenanmaata koskevia kirjauksia ehdotuksessa ja ulkoministeriön näkemykset on otettu ehdotuksessa huomioon.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että luonnos on valmisteltu huolellisesti ja se täyttää hyvin tavoitteet, joita uudelle lainsäädännölle on asetettu. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että valtioneuvoston yleisistunnon koolle kutsuminen ja yleisistunnon järjestäminen lyhyelläkään aikajänteellä ei ole niin suuri haaste kuin luonnoksessa annetaan olettaa. Kyse on enemmänkin siitä, kuinka nopeasti valmistelu voi tapahtua ja kuinka nopeasti valtioneuvoston jäsenet saavat tilannekuvan tapahtumasta.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toteaa, että ehdotus sisältää asianmukaisen yleisen kuvauksen Ahvenanmaan demilitarisoinnista. Ehdotettua lainsäädäntöä ei sovelleta Ahvenanmaan poliisiviranomaisen Puolustusvoimille tekemään virka-apupyyntöön. Mietinnössä ei myöskään ehdoteta säännöksiä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virka-avusta suoraan maakunnan viranomaisille. Tällainen virka-apu perustuu itsehallintolain 31 §:ään. Ehdotuksessa on otettu huomioon itsehallintolain mukainen toimivallanjako ja valtakunnan viranomaisten velvollisuus avustaa Ahvenanmaan viranomaisia, sopimusasetukset, kansainväliset sopimukset Ahvenanmaan demilitarisoinnista ja neutralisoinnista sekä

Yhteenveto

SM217315

03.03.2021

00.00.01.00.00

SMDno-2018-365

maakunnan hallituksen virka-apuohje. Maakunnan hallitus toteaa, että edellä mainittuja koskevat kuvaukset ja arviot ovat yhdenmukaisia maakunnan hallituksen käsityksen kanssa.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus pitää tärkeänä, että ehdotuksessa painotetaan sitä, että ehdotettuja virka-apusäännöksiä valtakunnan viranomaisten välillä sovellettaessa on otettava huomioon Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainvälisoikeudelliset sopimukset silloin, kun viranomaiset toimivat Ahvenanmaan alueella ja että virka-apusäännösten soveltuvuutta Ahvenanmaalla tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Ahvenanmaan maaherralla ei ole varsinaisia huomiota työryhmän mietintöön. Maaherran näkemyksen mukaan Ahvenanmaan tilanne ja asema on kuvailtu korrektilla tavalla mietinnössä. Lakiehdotuksiin ei sisälly erityissäännöksiä, jotka selventäisivät erityisiä menettelyitä, jotka johtuvat osittain Ahvenanmaan itsehallinnosta ja osittain Ahvenanmaan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta. Maaherran mukaan asiaa tulisi harkita jatkovalmistelussa.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa yleisesti pitävänsä poliisin toimintakyvyn vahvistamista uhkatilanteisiin ja lainsäädännön mahdollistamista nopeaan reagointiin tällaisiin tilanteisiin kannatettavana. Oikeusasiamies pitää ensisijaisesti tärkeänä huolehtia siitä, että poliisi voi mahdollisimman hyvin hoitaa tehtävänsä turvautumatta virka-apuun. Poliisin toimintakyky ja resurssit eivät saa olla niin ohuet, että kynnys virka-avun pyytämiseen poliisitehtävistä suoriutumiseksi ainakaan entuudestaan madaltuisi, vaikka sinällään aseellista voimankäyttöä sisältävää virka-apua poliisi ei olekaan useampaan vuoteen joutunut pyytämään.

Valtioneuvoston oikeuskansleri yhtyy esitysluonnoksessa todettuun, että voimassa oleva virka-apulaki on osittain tulkinnanvarainen ja tietyiltä osin pirstaleinen siihen tehtyjen muutosten vuoksi. Oikeuskanslerin mukaan esityksessä mainituista, sisäisen turvallisuuden toimintaympäristön muutoksiin liittyvistä lähtökohdista on perusteltua, että virka-apulain säännöksiä selkeytetään ja uudistetaan vastaamaan nykyistä paremmin poliisin toiminnallisia tarpeita muuttamatta kuitenkaan virka-avun peruslähtökohtia. Oikeuskanslerin mukaan on perusteltua ja kokonaisuutena perusoikeuksien tasapainoisen turvaamisen johdosta tarkoituksenmukaista, että lainsäädännössä jo etukäteen varaudutaan ajantasaisesti tilanteisiin, joissa saatetaan tarvita Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen suorituskykyä poliisin kaluston ja muiden resurssien riittämättömyyden tilanteeseen nähden johdosta.

Oikeuskansleri toteaa, että esitys ei muuttaisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todettua yleistä periaatetta, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten estäminen ovat ensisijaisesti poliisin tehtävä. Oikeuskansleri korostaa, että poliisin tulee lähtökohtaisesti suoriutua tehtävistään omin resurssein ja pitää tärkeänä, ettei ehdotetuilla säännöksillä pyritä madaltamaan virka-avun pyytämisen kynnystä eikä lisäämään virka-aputehtävien määrää, kuten esitysluonnoksessa on todettu. Oikeuskansleri yhtyy esitysluonnoksessa todettuun, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen asiasta olisi suotavaa.

Keskusrikospoliisi pitää esitystä perusteltuna ja tärkeänä. Keskusrikospoliisi katsoo, että ehdotetut säännökset parantaisivat poliisin mahdollisuuksia puuttua nopeasti ja tehokkaasti vakaviin ja vaarallisiin häiriötilanteisiin sekä mahdollistaisivat Puolustusvoimien henkilö- ja materiaaliresurssien tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen käytön poliisin tukemiseksi. Keskusrikospoliisi toteaa, että voimassa olevan virka-apulain mukaisten tavanomaisten virka-aputehtävien hoitamiseksi viranomaisilla on vakiintuneet käytännöt ja tehtävät sujuvat tehokkaasti ja rutiininluonteisesti. Virka-apulain merkittävimmät epäkohdat liittyvät poliisin toiminnallisen tarpeen näkökulmasta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antamista koskeviin edellytyksiin sekä päätöksentekomenettelyyn.

Turvallisuusympäristön haasteet ja mahdolliset kansallista turvallisuutta uhkaavat toiminnot edellyttävät tehokasta ja toimivaa päätöksentekojärjestelmää. Voimassa olevan virka-apulain 4 §:ssä säädetty virka-avun edellytykset ovat haastavia erityisesti operatiiviselta kannalta.

Poliisihallitus on osallistunut hallituksen esitysluonnoksen sisältävän mietinnön valmistelleen lainsäädäntöhanketyöryhmän työskentelyyn koko valmistelun ajan. Poliisihallitus on tuonut työryhmässä esille lukuisia nyky-lainsäädännön operatiiviseen soveltamiseen liittyviä ongelmia ja muutostarpeita, jotka liittyvät sekä tavanomaiseen virka-apuun että erityisesti sotilaallisia voimakeinoja sisältävään virka-apuun. Esitykset on pääosin huomioitu valmistelussa.

Poliisihallituksen mukaan kokonaisuutena voidaan todeta, että esitetty uusi sääntely toteuttaisi hyvin lakiuudistuksen tavoitteen kehittää ja ajantasaistaa turvallisuusviranomaisten välistä virka-apua koskeva lainsäädäntö vastaamaan poliisin toiminnallisia tarpeita. Lisäksi uudistukset parantaisivat oleellisesti poliisin kykyä ennakolta varautua ja toisaalta välittömästi puuttua vakaviin uhkiin ja rikoksiin.

Helsingin poliisilaitos toteaa, että mietinnössä on kiinnitetty selvästi huomiota poliisin tiedossa oleviin lainsäädännön kehittämistarpeisiin. Toteutuessaan ehdotettu lainsäädäntö parantaisi merkittävästi sotilaallisen virka-avun käytettävyyttä. Tässä valossa arvioituna mietintö katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Poliisilaitos toteaa ehdotetun lainsäädännön olevan kokonaisuudessaan hyvä. Päätöksentekomenettely on rakennettu selvästi nykyistä paremmin 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.

Poliisilaitos katsoo, että ehdotettu lainsäädäntö parantaisi merkittävästi Puolustusvoimien virka-avun 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. Poliisilaitoksen mukaan sen lausumat Puolustusvoimien virka-avusta poliisille voidaan soveltuvin osin ottaa huomioon arvioitaessa ehdotettua lainsäädäntöä Rajavartiolaitoksen virka-avusta poliisille.

Itä-Suomen poliisilaitoksen mukaan lakiuudistukset ovat tarpeellisia ja selkeyttävät tällä hetkellä melko vaikeaselkoista ja useaan lakiin pilkottua asiakokonaisuutta. Uudistuksen tavoitteet (kehittää virka-apulainsäädäntöä vastaamaan nykyistä paremmin poliisin toiminnallisia tarpeita, vaste- ja päätöksentekoaajan lyhentäminen, ennakkovarautuminen, päätöksenteon selkiyttäminen ja ns. perusaseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttömahdollisuuksien laajentaminen myös muihin kuin terroristisiin rikoksiin) ovat selkeät.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos katsoo lakiehdotusten selkeyttävän, nopeuttavan sekä vastaavan paremmin poliisin tarpeeseen saada Puolustusvoimien virka-apua, etenkin vaativaa virka-apua tai siihen varautumista tilanteissa, joissa sen katsotaan olevan välttämätöntä yksilöityihin tietoihin perustuen.

Kaakkois-Suomen poliisilaitos toteaa, että virka-apusäännösten päivittäminen vastaamaan nykyisen ja alati muuttuvan sisäisen toimintaympäristön vaatimuksia on tarpeellista. Poliisilaitos pitää tärkeänä, että virka-aputilanteen johtaminen säilytetään ehdotuksen mukaisesti poliisilla, ja että voimankäytön perusteet tulevat edelleen poliisilaista.

Lapin poliisilaitoksen mukaan ehdotus laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja sitä koskevat muut siihen liittyvät lakiehdotukset ovat sisällöltään hyväksyttäviä eikä niistä ole huomauttamista.

Lounais-Suomen poliisilaitos toteaa lainsäädäntöehdotuksen perustuvan muuttuneen turvallisuusympäristön sekä tämän myötä muuttuneiden poliisitoiminnallisten tarpeiden muodostamaan sääntelyn päivitykseen. Poliisilaitoksen mukaan ehdotus selkeyttää ja modernisoi poliisin ja Puolustusvoimien välistä, osin jo ikääntynyttä sääntelyä. Sääntelyn uudistukselle on olemassa hyvät ja kokonaisturvallisuuden kannalta ymmärrettävät perustelut.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos pitää ehdotuksia kannatettavina.

Oulun poliisilaitoksen mukaan nykyinen asiaan liittyvä lainsäädäntö ei ole nykyisessä turvallisuusympäristössä ajantasainen. Esityksessä lainsäädäntöä on ajantasaistettu vastaamaan nykyisen toiminnan vaatimuksia.

Sisä-Suomen poliisilaitos pitää työryhmän ehdotusta kokonaisuutena hyvin ja perusteellisesti laadittuna.

Suojelupoliisin mukaan 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.

Syyttäjälaitos pitää esityksen keskeisiä tavoitteita ja ehdotuksia kannatettavina sekä ehdotettuja muutoksia hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin perusteltuna.

Turvallisuuskomitean sihteeristön mukaan lakiuudistus on tarpeellinen ja sen perusteet on tuotu esiin hyvin ehdotuksessa. Esityksessä on asianmukaisesti kuvattu turvallisuusympäristön kehitystä ja kokonaisturvallisuuden keskeistä viitekehystä. Esitys toteuttaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kirjausta, jonka mukaan poliisin kykyä puuttua välittömästi uhkiin ja rikoksiin tulee kehittää. Viranomaisten toimivaltuuksien ajantasaisuuden tarkastelu ja tarvittavien muutosesitysten laatiminen ovat edellytys toimivalle lainsäädännölle, jonka puitteissa voidaan vastata erilaisiin uhkatilanteisiin. Ehdotuksessa on kyse myös yhteiskunnan resurssien tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Puolustusvoimien poliisille antamalla virka-avulla mahdollistetaan kokonaisturvallisuuden mallin mukainen eri viranomaisten resurssien kustannustehokas yhteiskäyttö. Erikseen voisi vielä tarkastella virka-apujärjestelyjen mahdollisuuksia tietoverkoissa ja kyberympäristössä tehtävien terrorististen tekojen torjumiseksi.

Päällystöliitto ry:n mukaan lakimuutos itsessään on hyvä ja sillä saadaan selkeytettyä ja päivitettyä vanha laki nykypäivään. Päätöksenteko olisi jatkossa joustavampaa ja ennakoivampaa ja siten vastaisi oikeassa suhteessa vaativien virka-aputehtävien hoitamista, kun päätöksenteko virka-avun antamisesta olisi annettu Poliisihallitukselle ja Pääesikunnalle tai Rajavartiolaitoksen esikunnalle.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry (SPJL) kannattaa virkamiestyöryhmän mietintöön sisältyvää luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Voimassa oleva virka-apulainsäädäntö ei enää vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksia ja on muutoinkin lakiteknisesti vanhentunut, epäjohdonmukainen sekä tulkinnanvarainen.

SPJL:n mukaan on selvää, että poliisi ei yksin vastaa kaikkien uhkien torjunnasta, vaan se tarvitsee tähän virka-apua toisilta toimijoilta. SPJL toteaa olevan myös selvää, että poliisin

resurssipulaa ei voida korvata muiden viranomaisten toimilla. SPJL:n mukaan taloudellisten vaikutusten yhteydessä tulee huomioida koulutuskustannukset. Riittävä koulutus ja todelliset harjoitukset takaavat toimivan järjestelmän, joka kykenee suoriutumaan muuttuvasta tehtäväkentästä. Tarvittavan suorituskyvyn rakentaminen ja ylläpito maksaa, jolloin koulutus- ja harjoituskuluihin tulee varata riittävästi varoja, jotta koulutuksesta ja harjoittelusta ei tarvitse tinkiä.

SPJL näkee lakiesityksen hyvänä kehitysaskeleena vallitsevassa turvallisuustilanteessa. Lakiesityksen vaikuttavuutta ja toimintaympäristöä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota eurooppalaiseen viitekehukseen. Euroopassa on tapahtunut lukuisia terroritekoja armeijatasoisen aseistuksella. Suomessa ei näin ole vielä tapahtunut, mutta siihen on syytä varautua. Varautuminen on hyvä tehdä usealla tasolla, joista yksi on viranomaisten yhteistyön helpottaminen lainsäädäntötasolla. Samaa aikaan on kuitenkin pidettävä huoli organisaatioiden itsenäisestä kyvystä vastata vaativiin tehtäviin. Poliisiorganisaation kalusto- ja henkilöstöresurssipulaa ei voida korvata toisen toimijan resursseilla pitkäjärjenteisesti.

Upseeriliitto ry pitää virka-apuun liittyvään kehittämistä hyvänä asiana.

Varusmiesliitto ry näkee, että mietinnön perusteella syyt virka-apulain uudistamiselle ovat tarpeelliset. Esityksen tavoitteena on kehittää virka-apua vastaamaan nykyistä paremmin poliisin toiminnallisia tarpeita sekä mahdollistaa nykyistä paremmin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen erityisosaamisen ja -kaluston hyödyntäminen. Varusmiesliitto näkee, että tavoite on järkevä ja sitä kohti tulee määrätietoisesti edetä.

Mietinnöstä ei juurikaan ilmene, millainen on varusmiesten rooli uudessa virka-apulaissa. Varusmiesten rooli pitäisi huomioida esityksessä nykyistä paremmin. On tarkkaan määriteltävä, millaista virka-apua varusmiehet voivat antaa ja millaisin toimintaedellytyksin. Lisäksi on tärkeää tietää, kenellä on vastuu varusmiesten toiminnasta virka-avun aikana. Varusmiesten tulee olla tietoisia siitä, millaisiin tehtäviin heitä voi käyttää, kuinka usein ja millaisella varoitussajalla. On myös ehdottoman tärkeää, ettei varusmiehiä laiteta liian vaativiin, saati vaarallisiin tehtäviin ottaen huomioon, ettei heillä ole välttämättä kyseiseen tehtävään minkäänlaista koulutusta. Tämä on huomioitu esityksessä.

On tärkeää turvata varusmiespalvelukseen riittävä aika koulutukselle. Sen vuoksi Varusmiesliitto katsoo erityisellä lämmöllä huomiota, että ehdotetun sääntelyn ei arvioida lisäävän virka-apupyyntöjen määrää.

Varusmiesliitto katsoo, että virka-apulaissa voisi huomioida myös siviilipalvelusta suorittavat henkilöt.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö pitää esitysluonnosta kokonaisuudessaan kannatettavana.

Sisäministeriön rajavartio-osasto (Rajavartiolaitoksen esikunta) on osallistunut työryhmän työskentelyyn. Mietintöön sisältyvä laki rajavartiolaan muuttamisesta on valmisteltu rajavartio-osastolla, minkä lisäksi työryhmään on osallistunut pysyvänä asiantuntijana Rajavartiolaitoksen operatiivisen toiminnan asiantuntija. Rajavartio-osasto toteaa yleisesti, että Rajavartiolaitoksen hallinnonalan näkemykset on hyvin huomioitu valmistelussa. 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 (rajavartiolaan 77 i §). Rajavartio-osasto pitää tätä perusteltuna, koska

tältä osin käytännöt ovat vakiintuneet ja ne on todettu toimiviksi. Virka-apusäännöksiä on myös vastikään päivitetty rajavartiolaitain muuttamista koskeneessa sisäministeriön hankkeessa (HE 201/2017 vp; voimaan 1.4.2019).

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 reagoitua tilanteeseen.

3 Yksityiskohtaiset kannanotot

3.1 Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille

2 § Virka-avun edellytykset

Oikeusministeriö pitää selvänä, että mietintöluonnoksessa selostetusta turvallisuusympäristön muutoksesta huolimatta poliisin toimintaa ei voida osittainkaan rakentaa virka-apuinstituution varaan eikä virka-apupyynnöä voida perustaa esimerkiksi yleiseen turvallisuushkaan. 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.

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”. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita edellytyksiä nojautua ensisijaisesti kokoontumislain käsitteistöön sisällyttämällä lakiehdotukseen sitä koskevat tarpeelliset rajaukset.

Toisen momentin 9 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi poliisin oikeudesta saada virka-apua ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jää epäselväksi, mitä muita kuin 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja rikoksia tämä kohta voisi koskea. Epäselväksi jää sekin, mikä on kohdassa mainittujen ”ihmisten” ja 7 § 1 momentissa mainitun ”suuren ihmismäärän” ero. 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. Oikeusministeriön mielestä säännöstä voidaan pitää ehdotetulla tavalla rajattuna ja tulkittuna asianmukaisena.

Puolustusministeriö toteaa olevan tärkeää, että virka-apu täyttää myös virka-avun yleiset edellytykset. Siksi perusteluja voisi täydentää siten, että niistä käy ilmi virka-avun luonteen mukaisesti, että virka-apu on tilapäistä ja käytettävien resurssien sellaisia, joita poliisilla ei ole tilanteessa käytettävissään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan 2 §:n 2 momentissa käytetty ilmaisu ”henkilön tai omaisuuden tilapäinen suojaaminen” ei vaadittavalla tarkkuudella kuvaa sellaista tilannetta kuin

mitä perusteluissa (s. 37) mainitut ”tukitehtävät” saattaisivat olla. Oikeusasiamiehen tiedossa on, että virka-avun antamiselle Torniossa vuonna 2015 asevelvolliset tarkastivat järjestelykeskuksiin saapuvien turvapaikanhakijoiden laukkuja ja muita kantamuksia turvatarkastuksissa (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 15.1.2018, dnro 5416/2/15).

Oikeusasiamiehen mukaan 2 momentin 6 kohdan (suuren tapahtuman tai yleisötilaisuuden suojaaminen) yksityiskohtaisista perusteluista tulisi selkeämmin ilmetä, että virka-apua ei ole mahdollista antaa mielenosoituksiin, jos näin on tarkoitettu. Kyse on periaatteellisestikin tärkeästä kysymyksestä eli siitä, voidaanko Puolustusvoimia käyttää mielenosoitusten hallintaan. Kannanoton tulisi olla hyvin selkeä. Sinällään perusteluista ilmenee yleisötilaisuudella tarkoitettavan kokoontumislain (530/1999) 2 §:n 3 momentissa määriteltyä yleisötilaisuutta sekä se, että kohdan tarkoittamia suuria tapahtumia eivät olisi esimerkiksi kokoontumislaisissa tarkoitetut yleiset kokoukset eli mielenosoitukset (s. 38).

Oikeusasiamies pitäisi perusteltuna 2 momentin 8 kohdan (kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaaminen) osalta toimivaltuuskysymysten vertailua ja rajanvetoa puolustusvoimista annetun lain 18 a §:ssä tarkoitettuihin puolustusvoimien turvaamistehtäviin. Mahdollista lienee, että turvaamistehtävän suorittaja (turvamies, henkilösuojaustehtävä) voi olla myös virka-avun antaja poliisin vastuulla olevassa henkilösuojaustehtävässä.

Poliisihallitus toteaa, että voimakeinojen käyttömahdollisuuden sisältyminen lähtökohtaisesti kaikkiin virka-aputehtäviin on yksi keskeisimpiä puolustusvoimien poliisille antamaan virka-apuun liittyviä poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaavia sekä virka-apulainsäädäntöä selkeyttäviä asiakokonaisuuksia (3 mom.).

Itä-Suomen poliisilaitoksen mukaan 2 momentin kohta 10 (muuhun 1-7 kohtaan rinnastuvaan poliisille kuuluvaan tehtävään) tulkitseminen edellyttää tutustumista lainvalmisteluaineistoon ja ei siltä osin täytä lainsäädännön täsmällisyysvaatimuksia. Poliisin kannalta säännös on varsin hyödyllinen, mutta vaikuttaa myös ns. ”kaatopykälältä”. Säännöskohtaisissa perusteluissa mainitut kalusto- ja varustelainat, tilojen käyttö ja asiantuntija-apu tulisi kirjata selkeästi itse säännökseen.

Lounais-Suomen poliisilaitoksen mukaan säännöksen täsmennykset ovat asiallisia ja esityksessä selkeästi perusteltuja. Selkeyden vuoksi 2 §:ssä voisi mainita erikseen suojelupoliisin edellytyksistä saada virka-apua oman tehtäväpiiriinsä liittyvissä tilanteissa. Erillisenä huomiona poliisilaitos nostaa arvioinnin siitä, olisiko esityksessä syytä jollain tavalla huomioida esim. tietoverkkoon ja infrastruktuuriin vaikuttavat rikokset, jotka eivät vielä aiheuta vaaraa hengelle ja terveydelle (kyber, hybridi).

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n (SPJL) mukaan poliisin suorituskyky tulisi rakentaa sellaiseksi, että tehtävillä tarvittava operatiivinen kalusto löytyisi suurimmilta osin poliisilta itseltään.

Varusmiesliitto ry:n mielestä lakiehdotuksessa on ansiokkaasti tarkkaan määritelty, millaista virka-apua Puolustusvoimat voi poliisille antaa. Varusmiesten rooli pitäisi huomioida nykyistä paremmin. Tulisi määritellä tarkkaan millaista virka-apua ja millaisin toimintaedellytyksen varusmiehet voivat antaa.

3 § Virka-aputehtävissä noudatettavat periaatteet

Oikeusministeriö pitää lakiehdotuksen 3 §:n sääntelyä virka-aputehtävissä noudattavista poliisilain periaatteista Puolustusvoimien asema sekä sääntelyn erityispiirteet huomioon ottaen asianmukaisena ja perusteltuna.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää perusteltuna, että virka-aputehtävissä noudatettavien periaatteiden osalta on erikseen viitattu poliisilakiin, koska poliisilain säännökset eivät suoraan sovellu virka-apuosastoon, joskaan periaateluetelo ei ole tyhjentävä sisältäen vain keskeisimmät virka-aputehtävissä sovellettavaksi tulevat periaatteet. Oikeusasiamies pitää tärkeänä, että myös asevelvolliset varusmiehet perehdytetään periaatteiden sisältöön, koska nämä voivat olla antamassa virka-apua.

4 § Suunnittelu ja varautuminen virka-aputehtävissä

Oikeusministeriön mukaan 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. Vaativan virka-avun antamista koskeva päätös voitaisiin ehdotuksen mukaan tehdä ennen tapahtuman tai tilaisuuden alkamista. Vaikka varautumista 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.

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. Tilanteiden syntymisen riskit olisi siksi perusteltua pyrkiä säännösperusteisesti minimoimaan siinä määrin kuin se on mahdollista. Tässä tarkoituksessa vaativaan 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. Vaativaan virka-apuun varautumiseen ryhtymisestä päättäminen olisi lisäksi asianmukaisinta osoittaa sisäministeriölle.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko suunnittelu- ja varautumisvelvoite asettaa tietyissä tapauksissa myös puolustushaaraesikuntien tasolle.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toivoo, että tekstissä voitaisiin selventää, että varautumista Puolustusvoimien virka-avun antamiseen suurten tapahtumien tai yleisötilaisuuksien taikka kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden vierailujen turvaamiseksi ei voida soveltaa Ahvenanmaalla. Valtakunnan viranomaisten tulee selvittää tarkemmin millä tavalla tällaisten tilaisuuksien tai vierailujen turvallisuus voidaan varmistaa Ahvenanmaalla ilman Puolustusvoimilta pyydettävää virka-apua. Sinänsä maakunnan hallitus ei näe mitään estettä demilitarisoidun alueen ulkopuolella sovellettavan varautumista koskevan säännöksen säätämiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole säännöksen sisällön osalta huomautettavaa. Oikeusasiamies korostaa, että hänen käsityksensä mukaan virka-aputehtävissä noudatettavat periaatteet, erityisesti suhteellisuusperiaate, soveltunevat myös tässä säännöksessä tarkoitettuun suunnitteluun ja varautumiseen. Viranomaisten varautuminen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yksi merkittävimmistä oikeusturvan takaajista.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää varautumista koskevan säännöksen sisällyttämistä virka-apulakiin perusteltuna. Vaativan virka-avun antamista koskeva tilanne ja kyseisen virka-

avun antamisen tarve voi eskaloitua nopeasti. Varautumista koskevilla toimenpiteillä lienee mahdollista olennaisesti edesauttaa mahdollisen tulevan vaativan virka-avun antamisen onnistunutta toteutumista. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esille, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut viranomaisten varautumisen merkitystä oikeusturvan takaajana. Virka-apuun varautumisen terminologinen asema virka-apulain systematiikassa jää lain 6 §:n perustelujen valossa jossain määrin epäselväksi esimerkiksi virka-apulain 5 §:n soveltuvuuteen nähden.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen mukaan 4 §:n 1 momentti sisältäisi uusia velvoitteita poliisille. Etenkin tilannetta johtavan poliisimiehen oikeusturvan vuoksi poliisilaitos pitää erityisen tärkeänä, että velvoitteet kirjataan riittävällä tarkkuudella tulkintavirheiden välttämiseksi.

Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen mukaan varautumista koskeva säännös on tarpeen, mutta poliisilaitos kiinnittää huomioita siihen, että säännös koskee ainoastaan vaativaan virka-apuun varautumista. Poliisilaitos esittää harkittavaksi, olisiko saman sisältöinen säännös tarpeen myös ns. tavanomaisen virka-avun osalta.

Lounais-Suomen poliisilaitoksen mukaan säännös vaativaan virka-aputehtävään varautumisesta selkeyttää nykyistä käytäntöä. Säännös myös velvoittaisi poliisia ja Puolustusvoimia yhteiseen suunnitteluun ja muihin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan virka-aputehtävien asianmukainen hoitaminen. Ehdotetusta 2 momentista ei ilmene, tulisiko suojelupoliisiin informoida Poliisihallitusta sellaisesta pyynnöstä, jolla voi olla vaikutusta Poliisihallituksen tai sen alaisuudessa toimivien yksiköiden toimintaan.

Oulun poliisilaitoksen mukaan varautuminen vaativan virka-avun antamiseen on hyvin merkityksellinen uudistus olemassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna. Pyydetävän virka-avun ennakoiminen uhka-arvion perusteella mahdollistaa nykyvaatimusten mukaisen nopean reagoinnin niissä tilanteissa, missä vaativa virka-apu voi tulla kyseeseen. Ennakkoinnin kautta pystytään vastaamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vaatimukseen voimakeinojen käytön tarkasta suunnitelmallisuudesta. Lisäksi tällä helpotetaan huomattavasti virka-apua pyytävän ja sitä antavan viranomaisen resurssien asianmukaista käyttöä.

Suojelupoliisin mukaan varautumista koskeva sääntely mahdollistaisi raskaasti varustetun virka-apuosaston liikuttelun jo ennen vaativaa virka-apua koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemistä. Suojelupoliisin 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.

Päällystöliitto ry:n mukaan varautuminen virka-apuun on esityksessä hyvin kirjoitettu sekä perusteltu.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön mukaan suunnittelua ja varautumista koskevat säännösehdotukset edesauttavat tarkoituksenmukaisella tavalla viranomaisten yhteistoimintaa sekä suunnitelmallista valmistautumista ja varautumista, mikä on tärkeää muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Sisäministeriön rajavartio-osasto pitää oikeustilan selkeyttämiseksi tarkoituksenmukaisena, että lainsäädäntö nimenomaisesti mahdollistaisi vaativaan virka-apuun sisältyvän kaluston liikuttelun ennakoita tapahtumapaikalle tilanteissa, joissa ei ole käsillä yksilöityä vaativan virka-avun antamisen edellytyksenä olevaa rikoksen vaaraa, jonka perusteella voitaisiin päättää antaa varsinaista virka-apua.

5 § Virka-apupyynnö

Puolustusministeriö esittää lisättäväksi pyynnön sisältövaatimuksiin virka-aputehtävän uhkarvion, joka tukisi päätöksentekoa liittyen tehtävässä käytettävän virka-apuosaston koulutustasoon ja varustukseen ja olisi tärkeä tehtävän oikean mitoittamisen sekä virka-apuosaston varautumisen näkökulmasta. Perusteluihin voisi lisätä nimenomaisen maininnan siitä, että virka-apupyynnön perusteissa olisi mukana myös oikeudellinen peruste.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että säännösehdotuksen mukaan virka-apupyynnö on yksilöitävä. Säännöksestä ei ilmene, tulisiko pyyntö esittää kirjallisessa muodossa vai voidaanko se esittää suullisestikin. Erityisesti tapahtumien mahdollisen jälkikäteisen selvittämisen ja valvonnan kannalta eri toimenpiteiden dokumentoinnilla on tärkeä merkitys. Jos pyyntö tai pyynnön johdosta tehty päätös on esitetty suullisesti, tällöinkin ne tulisi dokumentoida tai tallentaa luotettavalla tavalla. Virka-apupyynnön esittäjä sekä sen antamisesta päättävä virkamies tulisi kyetä yksilöimään jälkikäteen. Oikeusasiamies pitää laillisuusvalvonnan toteutumisen kannalta riittämättömänä, että nämä tahot yksilöitäisiin vain esim. laitos- tai virastotasolla.

6 § Virka-avun sisältö ja virka-avun antamisesta päättäminen

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti mikä tahansa virka-aputehtävä voisi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä. Tämä merkitsisi muutosta voimassa olevaan virka-apulakiin, jonka mukaan Puolustusvoimien aseistuksen käyttö merkitsee sotilaallisen voiman käyttöä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei tältä osin muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi ottaen huomioon, että ainoastaan ammattisotilas voi osallistua aseellista voimankäyttöä sisältävän virka-avun antamiseen sekä 6 §:n 1 momentin vaatimus siitä, ettei sotilaan henkilökohtainen aseistus saa vaikutuksiltaan olennaisesti poiketa poliisin voimankäyttövälineistä.

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 selvyuden vuoksi syytä täsmentää, ettei virka-aputehtäviin osallistuvilla puolustusvoimien virka-apuosastoon kuuluvilla ole tehtävässä mahdollisesti tarvittavaa henkilökohtaista aseistusta lukuun ottamatta käytössään ampumasetta lievempiä, poliisiin voimankäyttövälineisiin rinnastuvia henkilökohtaisia voimankäyttövälineitä.

Oikeusministeriön mukaan ehdotetussa 6 §:ssä olisi perusteltua selvyuden vuoksi todeta, että virka-apupäätöksen voimassaolosta säädetään vaativan virka-avun osalta 9 §:ssä. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että päätösvalta tavanomaisen virka-avun antamisesta on 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.

Puolustusministeriön mukaan aseellisesta virka-avusta nimenomaisesti säätäminen on merkittävä parannus. On asianmukaista, että sotilaalla ei ole itsenäisiä toimivaltuuksia. Virka-avun sisältöön tulisi lisätä myös muut voimankäyttövälineet, joilla tarkoitetaan patukkaa, sumutinta, sotakoiraa ja muita Puolustusvoimissa hyväksytyjä vaikutuksiltaan ja ominaisuuksiltaan ampumasetta lievempiä voimankäyttövälineitä.

Puolustusministeriön mukaan voisi harkita tulisiko varuskunnan päälliköllä, joukko-osaston komentajalla tai sotilaslaitoksen päälliköllä olla jatkossakin toimivalta päättää virka-avun antamisesta tietyissä tilanteissa. Tällainen päätöksentekotoimivalta olisi mahdollisesti sidottava poikkeusoloihin tai normaaliolojen häiriötilanteisiin.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa säännöksen olevan vaikeaselkoinen ja moniaineksinen. Virka-avun sisältö ja muut 1 momentissa tarkoitettut virka-avun sisältöä selittävät seikat olisi tarkoituksenmukaisinta olla lain alussa omassa määritelmiä koskevassa säännöksessään. Samassa yhteydessä voitaisiin myös määritellä 7 §:ssä tarkoitettua vaativan virka-avun sisältö.

Yhtenä virka-avun antamisen muotona olisi saattanut tulla kyseeseen myös aseeton virka-apu, mitä esityksessä ei ole erikseen käsitelty tai määritelty. Säännöksessä todetaan vain, että virka-apu voi lisäksi sisältää enintään sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä ja toisaalta ehdotetussa 10 §:ssä mainitaan muut kuin aseiden käyttöä edellyttävät virka-aputehtävät.

Esitetyssä muodossa ehdotetut 6 ja 7 §:t tuntuvat epäjohdonmukaisilta, kun ensin mainitussa määritellään tavanomaisen virka-avun sisältöä ja sen pyytämistä ja antamista päättämistä, kun taas 7 §:ssä määritellään vaativan virka-avun sisältö ja sen edellytykset, päätöksenteon ollessa erillisenä säännöksenään 9 §:ssä.

Esityksessä ei ole käsitelty menettelyä virka-apua pyydetessä ja sen antamisesta päätettäessä silloin, jos virka-avun tarve tai pyydetyn virka-avun luonne merkittävästi muuttuu kesken virka-aputehtävän. Epäselväksi jää, edellyttääkö tällainen tapahtumankulku uuden virka-apupyynnön tekemistä ja miten pyytäminen ja päätöksenteko tällaisessa tilanteessa järjestettäisiin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ei sinällään ole huomautettavaa esteen poistamista koskevaan ehdotettuun sääntelyyn ja sen perusteluihin. Epäselväksi jää se, miksi perustelujen yhtäläisyydestä huolimatta virka-apulain mukaan esteen poistamista koskevaa virka-apua voisi pyytää Poliisihallitus, kun vastaavaa virka-apua rajavartiolain mukaan voisi pyytää poliisiyksikkö. Eroavaisuudet aseistuksen osalta eivät näyttäisi perustelevan eroa. Esteen poistamiseksi annettavalla virka-avulla ei puututa lähtökohtaisesti yksilön oikeuksiin, mutta kaiketi kuitenkin mahdollisesti omaisuuden suojaan.

Perustelujen mukaan (s. 44) näitä säännöksiä sovellettaisiin vaativaa virka-apua ja varautumista lukuun ottamatta kaikkeen muuhun virka-apuun. Viimeksi mainitusta voi saada sen käsityksen, että virka-apulain 4 §:n mukainen varautuminen olisi esitysluonnoksen terminologian mukaisesti virka-apulaissa tarkoitettua virka-avun muoto. Tätä ei kuitenkaan liene tarkoitettua.

Oikeuskansleri esitti lisäksi huomioita mm. tämän ja eräiden muiden säännösehdotusten jäsentelystä ja ymmärrettävyydestä. Huomiot on kirjattu muuta yhteenvetoon loppuun s. 48.

Poliisihallituksen mukaan esteen poistamista koskeva säännösehdotus on yksi keskeisimpiä Puolustusvoimien poliisille antamaan virka-apuun liittyviä poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaavia sekä virka-apulainsäädäntöä selkeyttäviä asiakokonaisuuksia.

Helsingin poliisilaitos katsoo, että esteen poistamista koskeva säännös on välttämätön, jos halutaan mahdollistaa Puolustusvoimien suorituskykyjen käyttäminen muussa virka-aputehtävässä kuin vaativassa virka-avussa. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita vaativat kiinniotto- ja kiinnittämistehtävät. Käytännössä kysymys on murtoräjähdyksen 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 kiinniotto-ryhmältä 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.

Itä-Suomen poliisilaitoksen mukaan virka-avun pyytamisestä ja sen antamisesta sekä käytännön yhteistoiminnasta tulisi voida sopia suoraan operatiivista toimintaa johtavien poliisilaitosten tilanne- tai johtokeskusten yleisjohtajien ja Puolustusvoimien esikuntien operaatiokeskusten välillä. Tavanomaisen virka-avun pyytamisestä tulisi ilmoittaa Poliisihallitukselle.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen mukaan päätöksenteko tavanomaisessa virka-avussa on riittävällä tasolla nykyisessä lainsäädännössä eikä sitä ole tarpeen muuttaa. Sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen määrittely on kannatettava lisäys lakimuutokseen.

Kaakkois-Suomen poliisilaitos pitäisi selkeämpänä, että 6 § 1 momenttiin lisättäisiin nykyisessä laissa mainittu ”taikka asianomaisen poliisiyksikön tai -alueen johtovalmiudessa oleva päällystään kuuluva poliisimies”.

Lounais-Suomen poliisilaitos toteaa, että joukko-osastojen tai sotilaslaitosten komentajat eivät enää voisi päättää virka-avun antamisesta. Toisaalta ehdotuksen perustelukirjauksista ilmenee, että pääesikunta pystyy tuottamaan asiaan vaadittavat ympärivuorokautiset päivystysjärjestelmät. Poliisilaitoksen näkökulmasta tärkeintä on tilannekuvan vaatima ympärivuorokautinen päätöksentekokyky, ei niinkään se kenelle päätöksen toimivaltuus on osoitettu.

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 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.

Turvallisuuskomitean sihteeristö pitää perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan keskusvirastotasolla voitaisiin päättää esteen poistamiseksi annettavasta tavanomaisesta virka-avusta siten, että virka-avussa voitaisiin käyttää lähellä poliisin omaa aseistusta olevaa Puolustusvoimien aseistusta.

7 § Vaativa virka-apu

Oikeusministeriö toteaa, että siltä osin kuin vaativa virka-apu ehdotetaan mahdollistettavaksi myös terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, ehdotus merkitsisi muutosta voimassa olevaan virka-apulainsäädäntöön nähden. Koska momentin perusteluiden perusteella on aika tarkkaan rajattavissa ne pykäläehdotuksessa viitattujen lukujen mukaiset rikokset, jotka ovat merkityksellisiä tässä yhteydessä, rikokset saattaisi olla mahdollista luetella momentissa. Tuolloin ei tarvitsi asettaa enimmäisrangaistusta koskevaa vaatimusta, joka sinällään vaikuttaa olevan asetettu asianmukaiselle tasolle. Kaikkinensa tämä selkeyttäisi sääntelyä. Riittävän tarkkarajaisena voitaneen pitää myös ehdotettua mallia, jossa viitataan rikoslain lukuihin, tarkennetaan rikosten piiriä perusteluissa ja rajataan niitä enimmäisrangaistusta koskevalla vaatimuksella. Lisäksi oikeusministeriö ehdottaa perustelulausumaa tarkistettavaksi vastaamaan momentin sanamuotoa.

Pykäläehdotuksen 1 momentin 1 kohdassa voitaisiin terrorismirikosten asemesta käyttää täsmällisyyden vuoksi kyseisten rikosten rikosnimikettä eli terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia.

Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on oikeusministeriön mielestä 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.

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).

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. Perustuslakivaliokunta on antanut sotilaallisen virka-avun edellytyksiä ja etenkin sen oikeasuhtaisuutta arvioidessaan erityistä painoarvoa estettävänä tai keskeytettävänä olevasta rikollisesta teosta aiheutuvalle suureen ihmismäärään kohdistuvan vaaran välittömyydelle.

Oikeusministeriön mukaan välittömyyskriteeristä luopumiselle on toisaalta mahdollista katsoa olevan perusteluissa mainittuja virka-aputehtävän asianmukaiseen suorittamiseen liittyviä perusteita. Välittömyyskriteerin poistamisen voidaan katsoa osaltaan korostavan vaatimuksia virka-apupyynnön yksilöinnistä ja sen asianmukaisesta käsittelystä.

Puolustusministeriön mukaan vaativan virka-avun edellytyksiä koskevat uudistukset ovat huomattava parannus nykytilaan. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi pitäisikö säännöksessä mainita muutkin voimankäyttövälineet kuin aseistus. Puolustusministeriön mukaan laissa olisi syytä mainita poliisin uhka-arvio päätöksenteon perustana.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että 1 momentin 1 kohdassa vaativan virka-avun antaminen on rajattu koskemaan sellaisia RL 34 a luvussa tarkoitettuja vakavia tekoja, joiden välitön estäminen tai keskeyttäminen on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyden suojelemiseksi, eikä tekoa ole mahdollista estää tai keskeyttää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi

Yhteenveto

SM217315

03.03.2021

00.00.01.00.00

SMDno-2018-365

soveltuvaa aseistusta lievemmillä keinoilla. Tämä noudattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjausta (ks. PeVL 10/2005 vp). Momentin 2 kohdan tarkoittamat vakavat rikokset on täsmennetty pykälässä viittaamalla niitä koskeviin rikoslain lukuihin ja rajaamalla kyseeseen tulevat rikokset sellaisiin, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Oikeusasiamiehen mukaan on selvää, ettei virka-apua pyydetessä ja siitä antamisesta päätettäessä voi olla vielä täyttä varmuutta kyseeseen tulevasta rikoksesta eikä varsinkaan kyseeseen tulevan rikoksen rinnastumisesta vaikutuksiltaan 1 kohdassa tarkoitettuihin terroristitekoihin. Oikeusasiamiehellä ei ole säännöksen osalta edellä 6 §:n kohdalla esitettyjen huomioiden lisäksi muuta huomautettavaa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää vaativan virka-avun antamisen laajentamista muihinkin kuin terrorismirikoksiin perusteltuna. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, erityyppisten joukkosurmien taustalla Suomessa on käytännössä lähes aina ollut motiivina muu asia kuin terroristinen tarkoitus. Eittämättä on myös niin, että nopeasti eskaloituvassa tilanteessa voi olla hyvin vaikeaa määritellä tekijällä olevaa terroristista tarkoitusta. Sinänsä hengen ja terveyden suojelun kannalta on myös esitysluonnoksessa esitetty tavoin yhdentekevää, tehdäänkö suureen ihmisjoukkoon kohdistuva vakava teko terroristisesta motiivista vai jostain muusta syystä.

Oikeuskansleri korostaa pitävänsä tärkeänä perusteluissa olevaa mainintaa siitä, että koska pykälässä edellytettäisiin estettävän tai keskeytettävän rikoksen rinnastuvan vaikutuksiltaan pykälässä tarkoitettuihin terrorismirikoksiin, ei vaativaa virka-apua voitaisi lähtökohtaisesti antaa esimerkiksi yksittäisen, tavanomaisen henkirikoksen estämiseksi, vaan kyseessä tulisi olla laajempaa ja yleisempää eli suhteellisuusperiaatteen ja säännöksessä edellytetyn mukaisesti suurelle ihmismäärälle vaaraa aiheuttavan rikoksen estäminen.

Keskusrikospoliisi pitää kannatettavana, että ehdotetussa laissa säädettäisiin, että vaativaa virka-apua voitaisiin vakavien terrorismirikosten lisäksi antaa eräiden muiden, terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Nykylaissa tarkoitettun operatiivisen tilanteen tulee olla lähes hätävarjelutilanteen kaltainen ja tilanteessa tulee olla kyse terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämisestä ja keskeyttämisestä. Tarkoituksen selvittäminen ennakolta ei ole välttämättä mahdollista, ja akuutissa tilanteessa voi olla, ettei poliisilla ole vielä tiedossa tekijän terroristista motiivia. Terrorismirikoksen tunnusmerkistön täyttymisen arviointi on haastavaa virka-avun pyytämisen ja antamisen edellytyksiä arvioivan esittelijän sekä päätöksentekijän näkökulmasta.

Poliisihallituksen mukaan muutokset vaativan virka-avun edellytyksiin (ei tilanteen välittömyyttä kun päätetään virka-avun antamisesta, muutkin kuin terrorismirikokset) on yksi keskeisimpiä puolustusvoimien poliisille antamaan virka-apuun liittyviä poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaavia sekä virka-apulainsäädäntöä selkeyttäviä asiakokonaisuuksia.

Helsingin poliisilaitos katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että vaativan virka-avun edellytykset täyttyvät 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 tilanteessa, jossa teon motiivi ei ole selvitetävissä tai on epäselvä. Tässä valossa merkitystä ei tulisi antaa myöskään sille, miten tekijä tekoaan perustelee.

Poliisilaitos katsoo keskeiseksi, että päätös virka-avun antamisesta voitaisiin edellytysten täytyessä tehdä ennakoon, jolloin sotilaallisia voimakeinoja sisältävä virka-apu voitaisiin

8 § Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi

Oikeusministeriön mukaan 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 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 näissäkin 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.

Puolustusministeriö ehdottaa suojeleoperaatioiden 3-portaisen luokittelun käyttöönottoa, joka toimisi perusteena vaativan virka-avun mitoittamiselle. Asiasta voitaisiin tehdä kirjaus perusteluihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole huomautettavaa säännösehdotuksesta.

Poliisihallituksen mukaan erityissäännös, joka mahdollistaisi päätöksen tekemisen ennakkoon, on yksi keskeisimpiä Puolustusvoimien poliisille antamaan virka-apuun liittyviä poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaavia sekä virka-apulainsäädäntöä selkeyttäviä asiakokonaisuuksia.

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 toimeenpanokäskeyttäminen 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, johtaa tältä osin yleensä viiveeseen tai tekee virka-avun pyytämisen tarpeettomaksi.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen mukaan pykälä sisältää tarkoituksenmukaisen kirjauksen viranomaisten ennakkovarautumiseen.

Suojelupoliisi pitää tämänkin osalta vaativan virka-avun antamisen edellytysten laajennusta (muut kuin terrorismirikokset) perusteltuna.

Päälystöliitto ry:n mukaan vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi on poliisien resurssieja säästävä ja mahdollistaa Puolustusvoimien sekä Rajavartiolaitoksen olemassa olevien resurssien käytön poliisin apuna yhteiskunnallisesti järkevällä tavalla.

9 § Päätöksenteko vaativasta virka-avusta – A-vaihtoehto

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että nykyisen päätöksentekotason säilyttäminen pääsääntönä vaativan virka-avun tilanteissa on perusteltua. Päätöksentekotason madaltaminen tietyissä,

Yhteenveto

SM217315

03.03.2021

00.00.01.00.00

SMDno-2018-365

erikseen säädetyissä tilanteissa on myös perusteltua. Valtioneuvoston kanslian mietinnöstä saaman käsityksen mukaan silloin, kun vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivulliselle ilmeistä vaaraa aiheuttamatta, on perusteltua tehdä päätös siellä, missä on operatiivisen toiminnan osaaminen ja ymmärrys. Lisäksi A-vaihtoehdon mukainen päätöksentekoprosessi olisi samanlainen riippumatta siitä tehdäänkö päätös kiiretilanteessa vai ei. Parlamentaarinen kate toteutuisi jälkikäteen esiteltäessä asia valtioneuvoston yleisistunnolle mahdollisimman nopeasti, jolloin valtioneuvosto voisi päättää jatkuuko vai loppuuko vaativan virka-avun antaminen.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että valtioneuvoston yleisistunnon koolle kutsuminen ja yleisistunnon järjestäminen lyhyelläkään aikajänteellä ei ole niin suuri haaste kuin luonnoksessa annetaan olettaa. Kyse on enemmänkin siitä, kuinka nopeasti valmistelu voi tapahtua ja kuinka nopeasti valtioneuvoston jäsenet saavat tilannekuvan tapahtumasta. Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan ennakoivan ja reaaliaikaisen valtioneuvoston tilannekuvan muodostamiseksi tilannekuvaa koskevan tiedon on kuljettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valtionjohdolle, jotta sitä voidaan hyödyntää tehokkaasti myös kyseessä olevissa tapauksissa. Valtioneuvoston kanslia esittää, että hallituksen esitysluonnoksessa huomioitaisiin myös valtioneuvoston tilannekeskus tilannekuvan kokoajana ja välittäjänä.

Eduskunnan oikeusasiamies ei katso päätöksentekovaihtoehtojen välillä olevan laillisuusvalvonnan näkökulmasta olennaisia eroja. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei lähtökohtaisesti sinänsä ole arvioida etukäteisesti eri toimintaorganisaatiomallien vaihtoehtoja. Oikeusasiamies toteaa kuitenkin omasta näkökulmastaan, että edellytyksenä molemmille on toiminnan ja sen vaiheiden tarkka dokumentointi. Sinällään oikeusasiamies pitää mahdollisena, että virka-apua edellyttävien tilanteiden nopean synnyn ja etenemisen näkökulmasta A-vaihtoehto saattaisi tältä osin olla enemmän käytännön tarpeita vastaava. Myös se, kuinka raskasta varallaolokoneistoa ylläpidetään hyvin vaativaa virka-apua edellyttävien tilanteiden varalle, voisi myös perustella A-vaihtoehtoa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ei sinällään ole huomautettavaa vaativan virka-avun jaottelusta lähempänä tavanomaisempia vaativia poliisitehtäviä ja niissä tarvittavia voimakeinoja olevaan ja toisaalta aivan äärimmäisissä tilanteissa poikkeuksellinen voimakeinojen käyttöä vaativaan virka-apuun. Ns. keskikategorian aseistusta sisältävä vaativa virka-apu voi vaikutuksiltaan olla hyvin erilaista kuin jaottelun mukainen muu vaativa virka-apu. On mahdollista arvioida, että päätöksentekotasoa näissä vaativan virka-avun muodoissa voisi olla erilainen. Mikäli lailla myös pystytään riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määrittelemään keskusvirastotasolla viranomaispäätöksin päätettävän virka-avun tilanteet ja edellytykset, ei myöskään ratkaisulle ole olennaisia valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

Ottamatta enemmälti kantaa kumpi mainituista vaihtoehdoista mahdollisesti tulisi valita, oikeuskansleri toteaa yleisinä näkemyksinään seuraavaa. Oikeuskansleri voi yhtyä esitysluonnoksessa esitettyyn, että A-vaihtoehdon etuna olisi muun ohella operatiivisessa hallinnossa oleva toiminnallinen substanssiosaaminen sekä toimivien ja vakiintuneiden päivystysjärjestelyjen sekä lyhyemmän päätöksentekoketjun mahdollistama nopea päätöksentekokyky. Kyseinen vaihtoehto vastaisi varmasti enemmän käytännön tarpeita vaativaa virka-apua nopeasti edellyttävissä tilanteissa. Kuten luonnoksessa todetaan, kyseisessä vaihtoehdossa parlamentaarinen vastuu toteutuisi kuitenkin heikommin, vaikka valtioneuvostolla olisikin jälkikäteinen kontrolli tehtyihin virka-apupäätöksiin. A-vaihtoehdossa lienee selvästi todennäköisempää kuin B-vaihtoehdossa, että vaativan virka-avun tarkoittama poliisitehtävä on jo päättynyt siinä vaiheessa, kun asia ehtisi lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla valtioneuvoston tietoon ja yleisistuntoon päätettäväksi vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. A-vaihtoehto olisi myös esitysluonnoksessa kuvatuin tavoin jossain määrin epäsymmetrinen vaikutukseltaan ns. keskikategorian aseistusta järeämpiä sotilaallisia aseita sisältävän vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyn kanssa.

Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että "[p]äätös virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa". Perustelujen mukaan pykälä ei koske vaativaa virka-apua. Tämän vuoksi kysymyksiä herättävää on, että mainittu säännös ei sisälly virka-apulaissa vaativan virka-avun sisältöä tai päätöksentekoa koskeviin pykäliin. Lakiehdotukseen sisältyy kuitenkin säännös, jonka mukaan poliisin on seurattava virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa, ja edellytysten lakattua poliisin on viipymättä määrättävä virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta

Poliisihallituksen mukaan poliisin omaa aseistusta lähellä olevan, mutta sitä voimakkaamman Puolustusvoimien aseistuksen käyttöä (enintään 9 §:n 4 momentissa tarkoitetun aseistuksen käyttö) sisältävän vaativan virka- päätöksenteko keskusvirasto- tai ministeriötasolla on yksi keskeisimpiä puolustusvoimien poliisille antamaan virka-apuun liittyviä poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaavia sekä virka-apulainsäädäntöä selkeyttäviä asiakokonaisuuksia.

Poliisihallitus pitää soveltuvampana A-vaihtoehtoa, jossa päätöksentekomenettely olisi aina ja kaikissa tilanteissa selkeä ja samanlainen. Parlamentaarin vastuu toteutuu myös A-vaihtoehdossa. Ministeriötasoa huomattavasti nopeammalla keskusvirastotasoisella päätöksellä saataisiin tilanteiden hallintaan erittäin kriittisesti vaikuttavia viiveaikoja lyhyemmäksi. Tämä taas parantaisi poliisin mahdollisuuksia myös onnistua, tarvittaessa Puolustusvoimien voimankäyttövälineitä käyttämällä, vakavien akuuttien rikosten estämisessä tai keskeyttämisessä.

Helsingin poliisilaitos katsoo, että A-vaihtoehto on soveltuvampi päätöksentekomenettelyksi. Tällöin ns. keskikategorian aseistusta sisältävän virka-avun antamista koskeva päätös voitaisiin tehdä tilanteen kiireellisyydestä riippumatta aina keskusvirastotasolla. 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.

Muu kuin keskusvirastotason päätöksentekotasoa ei ole tarkoituksenmukainen ympärivuorokautiseen päätöksentekoon ja jatkuvan operatiivisen tilannekuvan ylläpitoon kiireellisen päätöksenteon edellyttämällä tavalla. Koska kysymys on harvinaislaatuista rikollisuudesta, myös käytännön syyt puoltavat sitä, että päätöksentekomenettely tapahtuisi aina samalla tasolla tilanteen kiireellisyydestä riippumatta.

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.

Itä-Suomen poliisilaitoksen mukaan A-vaihtoehto toteuttaa paremmin lakiuudistuksen tavoitteita päätöksenteon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä. Pelkän säädöstekstin perusteella vaativan virka-avun jaottelu kahteen eri kategoriaan jää kuitenkin epäselväksi. Myös 4 momentin määritelmä on epäselvä. Lisäksi on epäselvää, soveltuvatko kaikki asetuksessa mainitut aseistukset määritelmään ja ne tulisi selvyyden vuoksi kaikki luokitella keskikategorian aseistukseksi

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen mukaan A-vaihtoehdossa on paremmat edellytykset onnistumiselle substanssiosaamisen korostuessa, etenkin kiiretilanteessa, kun päätöksenteko on keskusvirastotasolla eli operatiivisen hallinnon ylimmällä tasolla.

Kaakkois-Suomen poliisilaitos pitää tärkeänä, että päätöksenteko keskushallintotasolla mahdollistetaan vähintään kiiretilanteessa.

Lapin poliisilaitos kannattaa A-vaihtoehtoa, joka varmistaa nopean ja varmasti tavoitettavan päätöksentekomenettelyn. Poliisilla on vakiintunut 24/7 kattava johtamisjärjestelmä sekä ylijohdossa että paikallispoliisissa, jossa toimivat ammattitaitoiset yleisjohtajat kaikissa vaativaa päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa. Valmiiseen johtamisjärjestelmään ei ole syytä tehdä poikkeusta Puolustusvoimien vaativien virka-aputilanteiden osalta, kun jo muutoinkin johto- ja tilannekeskuksissa on omaksuttu tavanomaisten virka-apujen osalta vakiintuneet menettelytavat.

Oulun poliisilaitoksen mukaan nopeampi päätöksentekomalli olisi A-vaihtoehto. Päätöksenteon tosiasiallisen toiminnan varmistaminen ja testaaminen päätöksentekoketjun osalta on tärkeä. Esimerkkinä voidaan mainita vaativana virka-apuna pyydyttävä puolustusvoimien raskas tarkkuuskivääri nopeassa tilanteessa raskaan ajoneuvon pysäyttämiseksi. Kuvatussa tilanteessa päätöksenteon aikajänne on korkeintaan muutamia kymmeniä minuutteja ja tästä johtuen päätöksenteon nopeus on merkityksellistä. Nopeissa tilanteissa päätöksenteon ketjun toiminnan tärkeys korostuu ja päätöksenteon toiminnan varmistamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen mukaan A-vaihtoehto olisi tarkoituksenmukaisempi kirjaus, sillä mahdollisessa kiireellisessä käytännön uhkatilanteessa viranomaisten suorituskyky yhteiskunnan turvaamiseksi saadaan todennäköisesti nopeammin varmistettua.

Keskusrikospoliisi kannattaa A-vaihtoehdon päätöksentekomallia, joka olisi operatiivisen tarpeen kannalta sujuvampi ja yksinkertaisempi. Päätöksentekomalli mahdollistaisi sen, että päätöksentekoketju olisi lyhyempi, jolloin päätöksenteko olisi nopeampaa. Tässä mallissa voitaisiin paremmin hyödyntää operatiivisessa hallinnossa olevaa substanssiosaamista. Keskusrikospoliisi korostaa, että kyse olisi mainitusti sellaisesta aseistuksesta, joiden vaikutukset olisivat tarkasti rajattavissa, ja että virka-avun antaminen saatettaisiin kaikissa tilanteissa valtioneuvoston arvioitavaksi ja päätettäväksi.

Suojelupoliisin mukaan 9 §:n 2 momentissa puolustusministeriön kiirepäätöksenteon edellytyksenä ei asian kiireellisyyden lisäksi enää olisi se, että kyse on yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavasta tilanteesta. Suojelupoliisi pitää kyseisen edellytyksen poistamista perusteltuna. Voimassaolevassa laissa olevaa kiirepäätösmenettelyn edellytystä ei ole selostettu tarkemmin säännöksen esitöissä, mutta suojelupoliisin mielestä lienee katsottava, ettei esimerkiksi yleisellä paikalla kokoontuneeseen ihmisjoukkoon kohdistuvassa terrori-iskussa ole kyse sellaisesta yhteiskunnan elintärkeää toimintoa vaarantavasta tilanteesta, joka mahdollistaisi puolustusministeriön kiirepäätöksenteon.

Ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun osalta sääntelyn selkeyteen liittyvät syyt puoltaisivat asiasta säätämistä A-vaihtoehdon mukaisesti. Kun ehdotettava laki olosuhteiden pakosta olisi muutenkin verrattain monimutkainen useine eri päätöksentekotasoinen sekä erilaisine poikkeuksellisine kiirepäätösmentelyineen, olisi sen käytännön soveltamisen kannalta eduksi, jos sääntelyratkaisu tämän asian osalta voitaisiin säilyttää mahdollisimman yksinkertaisena.

Syyttäjälaitos pitää molempia ehdotettuja vaativan virka-avun päätöksentekomalleja mahdollisina. Molemmissa on otettu huomioon se, että kiireellisimmissä tapauksissa päätöksen voi tehdä pääesikunta Poliisihallituksen pyynnöstä pääsäännön mukaisesti päätöksentekojärjestyksestä poiketen. Säännösehdoituksista A-vaihtoehto on yksiselitteisempi.

Tulli ymmärtää, että poliisin aseistusta voimakkaampaa aseistusta edellyttävässä muussakin vaativassa virka-avussakin on kyse merkittävien voimakeinojen käytöstä, mikä seikka voisi puoltaa tätä koskevan harkinnan kuulumista ministeriötasolle. Tulli kannattaa kuitenkin A-vaihtoehtoa, sillä vaativan virka-avun ollessa kysymyksessä tärkeätä voi usein olla sen

toteuttamisen nopeus. Tulin käsityksen mukaan virka-avun pyyntö- ja päätösprosessi olisi nopeamaa, kun se tapahtuisi ministeriötason sijasta Poliisihallituksen ja pääesikunnan kesken.

Turvallisuuskomitean sihteeristö katsoo, että esitetyistä malleista A-vaihtoehto on parempi. 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.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön näkemyksen mukaan ainakin kiiretilanteissa A-vaihtoehdossa esitetty keskusvirastotason päätöksentekotaso olisi ehdotuksen tavoitteiden näkökulmasta soveltuvin.

Päällystöliitto ry:n mukaan päätöksenteko vaativan virka-avun antamisesta on esityksessä hyvin kirjoitettu sekä perusteltu.

9 § Päätöksenteko vaativasta virka-avusta – B-vaihtoehto

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 1 ja 2 momentin osalta erona voimassaolevaan sääntelyyn olisi se, että ministeriön päätöksentekotoimivallan edellytyksenä kiiretilanteessa ei enää olisi yhteiskunnan erittäin tärkeän toiminnon välitön ja vakava vaarantuminen. Oikeusministeriö ei pidä ehdotusta tältä osin ongelmallisena.

Ns. keskikategorian aseistuksen vaativaa virka-apua koskevien sääntelyvaihtoehtojen arvioinnissa on oikeusministeriön mielestä annettava erityistä painoarvoa sille seikalle, ettei puolustusvoimilla ole erityissäännösten puuttuessa normaalioloissa itsenäisiä voimankäyttövaltuuksia. Virka-aputilanne poikkeaa siten tavanomaisesta viranomaisten välisestä virka-avusta, 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.

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.

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 sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä koskevan virka-apuun saamisen muissakin kuin vaativan virka-apuun piiriin kuuluvissa tehtävissä. Oikeusministeriö arvioi tämän voivan ainakin jossain määrin vähentävän tarvetta vaativan virka-apuun saamiseen. Tarve kaikkein raskaimman sotavälinekategorian aseistusta sisältävälle virka-avulle voinee tulla kysymykseen äärimmäisen harvoin. Mietintöön sisältyvä A-vaihtoehto saattaisikin merkitä vaativan virka-apuun 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-apuun antamisen jatkamisesta, ei ole sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä ottaen huomioon, että tilanne lienee tuossa vaiheessa usein jo päättynyt.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että nykyaikaisessa hallinnossa viestintä on varsin toimivaa ja virka-apupäätös on mahdollista saada varsin nopeasti. Mietintöön sisältyvä B-vaihtoehto mahdollistaisi myös keskusvirastotasoisien päätösvallan käytön tilanteissa, jos virka-apupyynnöitä 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-apuun alemmasta kategoriasta säätämistä pidetään virka-apujärjestelmän toimivuuden kannalta välttämättömänä. On oletettavissa, että perustuslakivaliokunta tulee edellyttämään erityisen vahvoja perusteluja tällaisen sääntelyn tarpeellisuudesta.

Puolustusministeriö kannattaa B-vaihtoehtoa, jossa on huomioitu myös ennakoimattomat tilanteet.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan B-vaihtoehdon vahvuutena olisi muun ohella parempi parlamentaarinen vastuukate. Vastuukatteen tärkeyttä on korostanut myös perustuslakivaliokunta, tosin tuolloin arvioitavana oli voimakeinojen käytön osalta eri tavalla jaoteltu virka-apu. Myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ilmapiiri oli tuolloin varsin erilainen.

Ottaen myös huomioon muun ohella, että käsillä olevassa lakiehdotuksessa vaativan virka-apuun edellytyksiä ehdotetaan väljennettäväksi jonkin verran ja vaativaa virka-apua voitaisiin antaa eräiden muidenkin rikosten kuin terrorismirikosten estämiseksi, vaihtoehtojen puolesta puhuvat näkökohdat vaikuttavat varsin painavilta B-vaihtoehdossa. B-vaihtoehdon mukainen malli ei varmaankaan ole esitysluonnoksessa mainituin tavoin toiminnalliselta kannalta yhtä nopea kuin A-vaihtoehto, mutta ennakoimattomissa kiiretilanteissa päätös virka-avusta voitaisiin kuitenkin tehdä keskusvirastotasolla.

Joissain määrin ongelmallista on, että kiiretilannetta ei ole esitysluonnoksen perusteluissa tarkemmin määritelty. Tosin sitä ei ole mahdollista aukottomasti määritelläkään. Lain edellyttämän kiiretilanteen arvioiminen konkreettisessa tilanteessa voi myös olla käytännössä hyvin haastavaa. B-vaihtoehdossa riskinä on kuitenkin se, että ministeriötason päätöksellä lähinnä tosiasiallisesti jälkikäteen hyväksytään toimia, jotka olisi ollut perustellumpaa määritellä riittävän tarkasti lainsäädännössä keskushallinnon virastojen viranomaispäätöksentekoon.

Poliisihallituksen mukaan B-vaihtoehdossa päätöksentekomenettelyn tason määräytyminen tilanteen kiireellisyyden perusteella monimutkaistaisi prosessia ja aiheuttaisi todennäköisesti merkittäviä lisäviiveitä päätöksentekoon. Jouduttaisiin ennen päätöksentekoprosessin liikkeelle saamista erikseen riittävästi selvittämään, onko kyseessä tilanne, jossa ”on ilmeistä ettei virka-apupyynnöitä ehditä tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi käsitellä edellä tässä momentissa tarkoitetulla tavalla ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta”. Ongelmia prosessissa ja sitä kautta mahdollisesti vakavaa viiveiden kasvua saattaisi

muodostua siitäkin, jos Poliisihallitus ja pääesikunta eivät olisi samaa mieltä ”kiireen määrystä” ja sitä kautta päätöksentekomenettelystä/-tasosta.

Kaakkois-Suomen poliisilaitos pitää tärkeänä, että päätöksenteko keskushallintotasolla mahdollistetaan vähintään kiiretilanteessa.

Syyttäjälaitos pitää molempia ehdotettuja vaativan virka-avun päätöksentekomalleja mahdollisina. Molemmissa on otettu huomioon se, että kiireellisimmässä tapauksissa päätöksen voi tehdä pääesikunta Poliisihallituksen pyynnöstä pääsäännön mukaisesta päätöksentekojärjestyksestä poiketen. Vaihtoehdossa B ongelmalliseksi voi jossain tapauksessa muodostua tilanteen ”ennakoimattomuuden” määrittely, vaikka poliisilla on poliisilain 2 luvun 18 §:n mukainen varautumisvelvollisuus. Vaihtoehdon B mukaisessa mallissa tulisi täsmentää 5 momentin ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sanamuotoa, sillä momentissa on viitattu 4 momenttiin, jossa on säännelty kaksi eri päätöksentekotasoa. Sekä puolustusministeriölle että pääesikunnalle tulisi säätää ilmoitusvelvollisuus vain omaan päätöksentekoonsa liittyen.

10 § Virka-apuosasto

Puolustusministeriö ehdottaa täsmennettäväksi, että virka-avun sisältönä voi olla myös pelkästään lainattava materiaali. Selvyyden vuoksi pykälässä tulisi mainita poliisin uhka-arvio osaston varustuksen perusteena.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan säännöksen perusteella lienee tehtävissä johtopäätös, että päättävävalta kulloiseenkin virka-aputehtävään määrättävällä osastolla sen vahvuuden ja sen käyttämän kaluston osalta on lähtökohtaisesti Puolustusvoimilla. Joissain tapauksissa saattaa ilmetä tilanne, jossa poliisin ja puolustusvoimien näkemykset tarvittavan virka-apuosaston koosta ja varustuksesta eivät ole yhtenevät.

Itä-Suomen poliisilaitoksen mukaan säännös mahdollistaisi sitoumuksen antaneiden henkilöiden (reserviläisten) käytön 2 § kohdan 5 mukaiseen räjähteen tunnistamiseen tai siviiliräjähteen raivaamiseen. Kyseiset tehtävät ovat kuitenkin lähtökohtaisesti vaarallisia sekä edellyttävät asiantuntemusta ja jatkuvaa koulutusta. Poliisilaitos esittää, että räjähteiden tunnistaminen ja raivaaminen sekä käyttö virka-aputehtävissä rajataan ampuma-aseen käyttöä vastaavalla tavalla ainoastaan ammattisotilaiden tehtäväksi.

Varusmiesliiton mukaan esityksessä tulisi huomioida nykyistä selkeämmin varusmiesten asema ja rooli uudessa virka-apulaissa. Tulisi määritellä tarkkaan millaista virka-apua varusmiehet voivat antaa ja millaisin toimintaedellytyksin. On myös ehdottoman tärkeää, ettei varusmiehiä laiteta liian vaativiin, saati vaarallisiin tehtäviin, ottaen huomioon, ettei heillä ole välttämättä kyseiseen tehtävään minkäänlaista koulutusta. Tapauskohtaisesti ennen jokaista virka-aputehtävää on tärkeää antaa selkeät ohjeet ja tarvittaessa tilanteen vaatima koulutus.

11 § Virka-aputehtävän johtaminen

Puolustusministeriön mukaan nykyisten johtosuhteiden säilyttäminen on perusteltua ja johdonmukaista. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko laissa säätää yhteysupseerien asettamisesta poliisin eri johtamistasoille toimintojen yhteensovittamiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää tärkeänä, että kulloisenkin virka-aputilanteen johtosuhteet ja niissä tapahtuvat muutokset tulevat asianmukaisesti dokumentoiduksi tilanteen aikana ja kestäessä. Oikeusasiamies pitää tärkeänä, että poliisihallinnosta löytyy tällaisia poliisimiehiä,

joilla on edellytetty perehtyneisyys puolustusvoimien aseiden toimintaperiaatteisiin, käyttötarkoituksiin ja vaikutuksiin.

Lounais-Suomen poliisilaitoksen mukaan 4 momentin säännöksestä voi saada käsityksen, että pelkästään poliisi päättää virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta, mutta erikseen säädetään kuitenkin lakiehdotuksen 9 §:ssä valtioneuvoston oikeudesta päättää jo aloitetun virka-avun keskeyttämisestä. Mahdollisesti tätä muotoilua olisi syytä 11 §:ssä vielä selventää, jos se katsotaan aiheelliseksi.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen mukaan maininta poliisin johtovastuusta virka-aputehtävällä on tarpeellinen. Ehdotuksen 3 momentti sisältäisi uusia velvoitteita poliisille. Etenkin tilannetta johtavan poliisimiehen oikeusturvan vuoksi poliisilaitos pitää erityisen tärkeänä, että velvoitteet kirjataan riittävällä tarkkuudella tulkintavirheiden välttämiseksi.

Tulli kokee myönteiseksi sen, että johtovastuu kaikessa puolustusvoimien antaman vaativan virka-avun tilanteissa kuuluu poliisille. Toiminnan varmuutta on omiaan lisäämään se, että puolustusvoimat asettaisi yhdyshenkilön tällaiseen poliisin johto-organisaatioon.

SPJL:n mukaan ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettu vaatimus tilannetta johtavan poliisin perehtyneisyydestä Puolustusvoimien voimankäyttöväliseisiin on oikeusturvan kannalta oikeansuuntainen ja sitä tulee kehittää niin, että virka-apuna pyydetessä poliisin voimankäyttöväliseistöä tehokkaampaa välineistöä, olisi tätä varten olemassa lisenssi. Lisenssi tulisi kytkeä osaksi kenttä- ja yleisjohtajalisenssikoulutusta. Lisenssin suorittaneilla henkilöillä olisi ajanmukainen koulutus, josta voitaisiin todeta heidän ymmärtävän Puolustusvoimien toimintatavat ja voimankäyttöväliseistön käytön periaatteet. Koulutus tulee järjestää riittävällä laajuudella.

Upseeriliitto ry:n mukaan on huolehdittava, että poliisi on perehtynyt virka-apuun sisällytettävään suorituskyykyyn ja sen vaikutukseen. Tämä on keskeistä arvioitaessa virka-apupyynnön sisältöä sekä sitä, että vaativissa tilanteissa käytettävä suorituskyyky on riittävää, tarkoituksenmukaista ja tarvetta vastaavaa. Lopulta kysymys on turvallisuudesta sekä virka-apuun liittyvien osapuolten oikeusturvasta.

12 § Virka-apuosastoon kuuluvan valtuudet

Puolustusministeriö toteaa, että asevelvollisuuslain mukaisia rajoitteita voisi korostaa lisäämällä 12 §:n loppuun: ”Käytettäessä virka-aputehtäviin asevelvollisuuslain nojalla palveluksessa olevia tulee heille tehtäviä määrättäessä ottaa huomioon asevelvollisuuslain 78 §:ssä säädettyt rajoitukset”.

Oikeusministeriöllä ei ole perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen huomauttamista mietinnön lähtökohtiin liittyen virka-apuosastoon kuuluvien oikeudelliseen asemaan.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää tärkeänä, että virka-apuosaston toimivallan rajoitukset ilmaistaan selkeästi poliisille, sillä virka-apuosasto toimii sen kokoonpanosta riippumatta poliisin ohjauksessa. Tämä on perusteltua tehdä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, tarkoituksenmukaisesti virka-avun antamisesta päätettäessä. Toimivaltuuksien rajojen selkeä ilmaiseminen on merkityksellistä erityisesti asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri kiinnittää huomiota pykälässä käytettyjen ilmaisujen ”poliisin johdolla ja ohjauksessa” perusteluihin. Perusteluissa todetaan 2 momentin osalta (s. 61), että ”[v]oimakeinojen käytön tulisi tapahtua poliisin johdolla, eli käskemänä ja ohjauksessa, ja

poliisin ollessa tilanteessa läsnä tai muulla tavoin tilanteessa tietoisena”. Pykälän 3 momentin osalta perusteluissa todetaan puolestaan, että ”[l]isäksi momenttiin sisältyy kriteeri, että voimankäytön tulee tapahtua poliisimiehen ohjauksessa, mikä rajaa momentin soveltamisen niihin tilanteisiin, joissa poliisimies olisi fyysisesti tilanteessa läsnä eli valtuutusta ei voitaisi tehdä esimerkiksi etäyhteyden päästä ohjaten”.

Oikeuskanslerin arvion mukaan edellä mainitut näyttäisivät viittaavan siihen, että laissa säädetyllä kriteerillä ”poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa” tapahtuvasta voimakeinojen käytöstä ei välttämättä tarkoitettaisi täysin samaa ehdotetuissa virka-apulain 12 §:n 2 ja 3 momenteissa huolimatta siitä, että lain sanamuoto tältä osin on identtinen. Esitöiden perusteella 2 momentin mukainen ammattisotilaan voimakeinojen käyttö voisi (toisin kuin 3 momentin mukainen muun kuin ammattisotilaan voimakeinojen käyttö) olla mahdollinen muussakin tapauksessa kuin hänet voimakeinojen käyttöön valtuuttaman poliisin ollessa tilanteessa fyysisesti läsnä. Tosin etenkin esitöissä mainittu kriteeri ”muulla tavoin tilanteessa tietoisena” jättää varsin avoimeksi sen, mitä sillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan.

Esitysluonnoksen perusteluja olisi täsmennettävä näiltä osin. Perusteluista olisi aiheellista selkeämmin käydä ilmi, mitä poliisimiehen ”johdolla ja ohjauksessa” käytännössä tarkoitetaan. Kuten esitysluonnoksessa todetaan (s. 60), voimakeinojen käytöllä voidaan merkittävästi puuttua sen kohteena olevien perusoikeuksiin. Ääritapauksessa sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään (näin PeVL 10/2005 vp). Ammattisotilaiden kohdalla kyseeseen voi tulla myös aseistuksen käyttö. Konkreettisessa tilanteessa ei tämän vuoksi saisi koskaan jäädä epäselväksi se, millä tavalla poliisi käytännössä valtuuttaa ammattisotilaan tai muun kuin ammattisotilaan käyttämään voimakeinoja.

Varusmiesliiton mukaan varusmiesten tulee olla etukäteen informoituja esimerkiksi siitä, millaisia voimankäyttökeinoja he joutuvat tehtävässä mahdollisesti tehtävässä suorittamaan.

13 § Poliisin päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä virka-aputilanteessa

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota poliisilain 2 luvun 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ampuma-aseella uhkaamisesta ja laukauksen ampumisesta päättää päällystään kuuluva poliisimies, jos se tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista. Etenkin vaativan virka-apun tilanteissa vaikuttaisi perustellulta, että päätöksen aseellista voimankäyttöä sisältävään voimankäyttöön voisi kiireellisissäkin tilanteissa tehdä ainoastaan päällystään kuuluva poliisimies. Lakiehdotusta olisi tältä osin syytä harkita täsmennettäväksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan esteen poistamista koskeva sääntely vaikuttaa jossakin määrin ”irraliselta” säännökseen muuhun sisältöön nähden. Oikeusasiamiehen mielestä tulisi harkita, olisiko esteen poistamisesta perusteltua säätää omassa pykälässään, varsinkin kun se voi tulla kyseeseen niin tavanomaisena virka-apuna kuin vaativana virka-apuna tai niihin liittyvänä oheistoimintona.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen mukaan esityksessä on jäänyt liian vähälle huomiolle se, että vaativan sotilaallisen virka-apun antamisessa ja sen täytäntöönpanossa voi tulla esille tilanne, jossa yleisjohtaja joutuu tilanteesta lisätietoja saatuaan arvioimaan, voiko hän antaa käskyä virka-apua antavalle Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen suorittavalle yksikölle, jos hän katsoo, ettei sitä voida antaa vaarantamatta sivullisia. Tämä voi tulla esille esimerkiksi rikoslain 34 luvun 11 §:ssä tarkoitetuissa aluskaappaustilanteissa. Aluksia kaapatessa tekijätaholla tarkoituksena voi lisäksi olla käyttää alusta terroristisen teon tekemiseen ja kohdistaa teko valtion ylimpään johtoon huolimatta siitä, että aluksessa on matkustajina muita ihmisiä.

Päällystöliitto ry:n mukaan voimakeinojen käytöstä päättäminen vaativissa virka-aputehtävissä on esityksessä hyvin kirjoitettu sekä perusteltu.

14 § Virka-avun kustannukset

Puolustusministeriö ehdottaa lisättäväksi pykälään selvyyden vuoksi maininnan, että muista kuin virka-apuperusteisista tukitehtävistä syntyvistä kustannuksista sovitaan erikseen. Perustelutekstissä olisi hyvä avata myös niitä tilanteita ja tehtäviä, joissa ei ole kysymys varsinaisesta virka-avusta ja joiden kustannuksista sovitaan erikseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole huomautettavaa säännöksestä.

15 § Vahingonkorvaus

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole huomautettavaa säännöksestä.

Lounais-Suomen poliisilaitos nostaa huomiona sen, kattavatko poliisilain vahingonkorvaussäännökset riittävästi kaikki tilanteet (pakkotoimenpiteet), jossa vahinkoa on aiheutettu joko teettämällä tai etenkin tekemättä jättämällä, mikä voi tulla kyseeseen erityisesti vaativan virka-avun kohdalla.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos ehdottaa harkittavaksi ainakin vaativan sotilaallisen virka-avun osalta, että vahingonkorvausasian käsittely olisi päätöksentekotason eli virka-apua pyytävän viranomaisen tasolla (Poliisihallitus, sisäministeriö). Sotilaallisen voimankäytön virka-apua koskevat asiat ovat vahingonkorvausasioina niin laajoja ja poikkeuksellisia, että valtion korvausvastuusta päättämistä ei voida jättää alueellisesti toimivaltaiselle paikallispoliisille. Paikallispoliisin mahdollisuudet käsitellä ja ratkaista laajoja ja kustannuksiltaan suuria vahingonkorvauksia on kuitenkin rajoittunut sen omaan tavanomaiseen toimintaan ja siinä syntyneiden vahinkojen korvaamiseen.

3.2 Laki rajavartiolain muuttamisesta

Valtioneuvoston oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen, että rajavartiolain muuttamista koskevan ehdotuksen vaihtoehtoisissa 77 c §:issä ainoastaan A-vaihtoehtoon sisältyy maininta virka-apupäätöksen voimassaolon kytkemisestä sen antamisen edellytysten olemassaoloon.

Rajavartiolain muuttamista koskevan ehdotuksen 77 d §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on ”poliisin johdossa” oikeus käyttää lain 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta antaessaan vaativaa virka-apua poliisille. Momenttia koskevissa perusteluissa (s. 74) ei täsmennetä, mitä kyseinen kriteeri ”poliisin johdossa” tarkoittaa. Perustelujen mukaan kyse on voimassa olevan lain 77 a §:n 3 momenttia vastaavasta säännöksestä. Edellä mainittuihin kysymyksiin ei saa täsmällistä vastausta myöskään ehdotetun virka-apulain 11 §:n (virka-aputehtävän johtaminen) ja rajavartiolaitoksen muuttamista koskevan ehdotuksen 77 e §:n (vaativan virka-aputehtävän johtaminen) perusteluista.

Poliisihallituksen mukaan Rajavartiolaitoksen vastaavaa keskikategorian aseistusta sisältävää vaativaa virka-apua tulisi olla mahdollista antaa koko Suomen alueella (ei siis pelkästään Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja rajan läheisyydessä).

Keskusrikospoliisi kannattaa Rajavartiolaitokselta saatavan virka-avun osalta vastaavaa päätöksentekomallia sekä muita esitettyjä lakiehdotuksia ja -muutoksia. (7-9 §)

Helsingin poliisilaitoksen mukaan se, mitä laitos on lausunut Puolustusvoimien virka-avusta poliisille, voidaan soveltuvin osin ottaa huomioon arvioitaessa ehdotettua lainsäädäntöä Rajavartiolaitoksen virka-avusta poliisille.

Itä-Suomen poliisilaitoksen mukaan 77 a § (Vaativa virka-apu poliisille) alueellisesta rajauksesta maa-alueella rajanylityspaikalle ja rajan läheisyyteen tulisi luopua, koska vastaavaa rajausta ei ole myöskään raja-vartiolain 22 §:ssä (Terrorismintorjunta ja muut erityistilanteet) tai esitettyssä 77 b §:ssä (Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi). RVL:n valmiusjoukkueet ja helikopterit ovat kuitenkin ensisijainen poliisia avustava taho vaativissa ja erityistilanteissa myös maa-alueella.

Poliisilaitoksen mukaan 77 c §:n 3 momentissa (Päätöksenteko vaativasta virka-avusta) esitetty päätösvaihtoehto A toteuttaa paremmin lakiuudistuksen tavoitteita päätöksenteon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä.

Rajavartiolain asevelvollisten käyttö rajaturvallisuustehtäviin on kirjattu rajavartiolakiin selkeästi, mutta heidän käytöstään poliisin virka-aputehtäviin ei ole erillistä säännöstä. Rajavartiolakiin tulisi kirjata virka-apulain 10 § mukainen säännös asevelvollisten käyttömahdollisuuksista ja käyttörajoituksista poliisin virka-aputehtäviin.

Sisäministeriön rajavartio-osasto pitää rajavartiolain 7 a i §:ään sisältyvää ehdotusta esteen poistamisesta tarkoituksenmukaisena. Esteen poistamiseksi annettavalla virka-avulla ei lähtökohtaisesti kohdisteta voimakeinoja suoraan henkilöön, minkä vuoksi päätöksentekotaso olisi perusteltua pysyttää tavanomaisen virka-avun tapaan lähellä operatiivista päätöksentekoa.

Rajavartiolakiin ei ehdoteta virka-apulain tavoin sääntelyä yleisestä virka-aputehtävien varautumis- 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.

Rajavartio-osasto pitää välttämättömänä rajavartiolain sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevien säännösten tarkistamista, jotta samanlaista virka-apua koskeva päätöksentekomenettely ja virka-avun sisältö ovat yhdenmukaiset. Rajavartiolain säännöksissä on kuitenkin otettu huomioon tietyt Rajavartiolaitosta koskevat erityispiirteet, jotka sisältyvät myös jo voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Rajavartio-osasto pitää perusteltuna alueellista rajausta koskevan sääntelyn säilyttämistä. Rajausta 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.

Rajavartio-osasto pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että ehdotettava uusi sääntely vaativasta virka-avusta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi kattaisi soveltamisalueena koko maan. Vierailut ja niiden turvaamistehtävät yleensä alkavat rajanylityspaikoilta, mutta vierailu ei välttämättä rajoitu rajanylityspaikoille, rajan läheisyyteen tai

Yhteenveto

SM217315

03.03.2021

00.00.01.00.00

SMDno-2018-365

merialueille. Käytännössä virka-apua annettaisiin kuitenkin ensisijaisesti niillä alueilla, joilla Rajavartiolaitos muutoinkin toimii.

Rajavartio-osasto pitää myös perusteltuna, että vaativaa virka-apua olisi mahdollista pyytää ja siitä olisi mahdollista päättää ennakkoon. 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.

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

Mietinnön mukaan vaativassa virka-avussa pääsääntönä olisi edelleen valtioneuvostotason päätöksenteko. Rajavartio-osasto pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna. Rajavartio-osasto pitää ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyn osalta vaihtoehtoa A operatiivisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisempuna.

Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on olemassa olevat, vakiintuneet ja toimivat päivystysjärjestelyt, peruseräillä yhtenevä operatiivinen kenttäjohtamisjärjestelmä sekä operatiiviset valmiudet nopeasti muuttuvan tilannekuvan jatkuvaan päivittämiseen ja analysointiin sekä tilannekuvan edellyttämään reagointiin, tietojärjestelmät mukaan lukien. Virka-apupyynnön ja päätös sekä sen toimeenpano voitaisiin siten tarvittaessa tehdä nopeasti, jos tilanne edellyttää kiireellisiä toimenpiteitä. Lisäksi päätösprosessi olisi pitkälti yhtenevä normaalin virka-apupyynnön 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 konkreettisessa tilanteessa tekisi tilannetta johtava poliisi.

Rajavartio-osasto toteaa, että B-vaihtoehto olisi menettelyltään A-vaihtoehtoa kankeampi ja moniportaisempi, 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. Rajavartiolaitoksen esikunta toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona, mutta tilanne on toinen virka-apua pyytävällä Poliisihallituksella. Rajavartio-osasto katsoo, että poliittinen vastuu asiassa toteutuu riittävästi myös A-vaihtoehdossa, koska päätös saatettaisiin aina viime kädessä valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

SPJL:n mukaan myös Rajavartiolaitoksen kohdalla tulee huomioida mahdollisesti poliisitoimesta poikkeavat voimankäyttövälineet ja huomioida näiden suhteen riittävä koulutus ja perehdytys.

4 Jatkovalmisteluun liittyvät muut huomiot

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö nostaa esiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon osalta yhteistyö poliisin ja puolustusvoimien kanssa liittyy erityisesti taktiseen ensihoitoon (TEMS), joka on osa sairaanhoitopiirien järjestämävastuulla olevaa ensihoitopalvelua. Lainsäädännön antamisessa ja toimeenpanossa on huomioitava, että taktisen ensihoidon nykyjärjestelmä ja -resurssit eivät mahdollisesti pysty vastaamaan esitetyn lainsäädännön mukaiseen toimintaan ilman taktisen ensihoidon valtakunnallista jatkokehittämistä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toivoo, että perusteluihin sivulle 15 voitaisiin lisätä seuraavat selventävät virkkeet: "Ahvenanmaan kansainvälistä asemaa koskevien valtiosopimusten pääasiallinen tarkoitus on demilitarisointi ja neutralisointi, minkä vuoksi sopimusten poikkeusmääräyksiä tulee aina tulkita supistavasti." Kappaleen 2.1 alle maakunnan hallitus toivoo lisättävän viimeiseksi kappaleeksi: "Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukaan ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö tai muu viranomaisantaa säädöksiä, jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, on asiasta hankittava maakunnan hallituksen lausunto. Säännöksen tarkoituksena on ottaa maakunnan hallitus mukaan Ahvenanmaalle tärkeissä kysymyksissä. Koska sotilaallisia voimakeinoja sisältäviin toimiin ryhtyminen Ahvenanmaalla voi tapahtua vain aivan äärimmäisessä tilanteessa ja sillä on aina erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, pitää sellaisen toimen tapahtua yhteisymmärryksessä ja yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa. Maakunnan hallitus tuntee Ahvenanmaan olosuhteet ja yhteisymmärrys merkitsisi parempia edellytyksiä saada toimenpiteelle kannatusta Ahvenanmaan väestön keskuudessa."

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa yleisesti, että ehdotetut säännökset koskien virka-apulaissa tarkoitettujen virka-avun muotojen sisältöä, virka-avun antamisen edellytyksiä ja virka-avusta päättämistä ovat jossain määrin hajanaisia ja kokonaisuus osin vaikeaselkoinen. Virka-apulain 2 §:ssä säädetäisiin virka-avun antamisen yleisistä edellytyksistä. Ehdotetussa 6 §:ssä säädetäisiin "tavanomaisen" virka-avun ja esteen poistamiseksi tarpeellisen virka-avun sisällöstä ja niiden antamisesta päättämisestä. Vaativaa virka-apua ja vaativaa virka-apua kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi koskisivat puolestaan erilliset pykälät (7 § ja 8 §), joissa säädetäisiin näiden virka-avun muotojen sisällöstä ja antamisen edellytyksistä. Säännökset päätöksenteosta vaativasta virka-avusta sisältyisivät sen sijaan virka-apulain 9 §:ään ja siinä päätöksentekotasoksi olisi vielä porrastettu riippuen virka-avussa mahdollisesti käytettävästä aseistuksesta. Virka-apu on esitysluonnoksessa sekä yleiskäsite että välillä tavanomaisesta eli muusta kuin vaativasta virka-avusta käytetty käsite.

Ruotsinkielisessä esitysluonnoksessa ehdotettuun virka-apulain 9 §:n 4 momenttiin (B-vaihtoehto) ja rajavartiolaitoksen muuttamista koskevan ehdotuksen 77 c §:n 4 momenttiin (B-vaihtoehto) ei sisälly vaatimusta siitä, että virka-apupyynnön ei ehditä käsitellä nimenomaan tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi. Vaatimuksena on ainoastaan, että virka-apupyynnön ei ehditä käsitellä edellä momentissa tarkoitettulla tavalla. Kyseinen ennakoimattomuuden vaatimus ilmenee kuitenkin esitysluonnoksen ruotsinkielisistä perusteluista.

Itä-Suomen poliisilaitoksen mukaan lakiesityksissä ei ole otettu kantaa erilaisiin virka-aputarpeisiin normaali- ja poikkeusoloissa, mutta virka-avulle on todennäköisesti tarvetta myös valmius- ja puolustustilalain aikana. Lainsäädäntöön tulisi lisätä poikkeusoloissa mahdollisuus suojata yhteiskunnalle tärkeitä siviilikohteita ja -henkilöitä aseistetuilta asevelvollisilla tai sitoumuksen tehneillä henkilöillä, koska ammattisotilaiden (ml. rajavartiomiesten) saatavuus virka-aputehtäviin on todennäköisesti rajoitettua. Suojaamistehtävän toteuttamiseksi asevelvollisten ja sitoumuksen tehneiden henkilöiden

aseellista virka-apua ja vaarallisia tehtäviä koskevat rajoitukset tulisi voida poistaa virka-apu- ja asevelvollisuuslaista esim. valmiuslain säännöksellä tai asetuksella.

5 Referat

I arbetsgruppens betänkande, som har formen av en regeringsproposition, föreslås att det stiftas en ny lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen. I propositionen föreslås det också ändringar i gränsbevakningslagen, polislagen och lagen om försvarsmakten. Syftet med lagförslagen är att förtydliga och uppdatera regleringen så att den motsvarar de förändrade kraven i den nutida säkerhetsmiljön.

De viktigaste ändringsförslagen gäller den så kallade krävande handräckning som behövs för att förebygga och avbryta vissa terroristbrott och brott med motsvarande verkningar, förutsättningarna för sådan handräckning och beslutsförfarandet för att begära och ge sådan handräckning. Betänkandet innehåller två alternativa regleringsförslag om det beslutsförfarande som ska tillämpas på krävande handräckning.

Yttranden begärdes av 48 remissinstanser. Remisstiden pågick från den 5 november 2020 till den 8 januari 2021. Det kom in totalt 29 yttranden.

Remissinstanserna stöder på det hela taget förslaget och anser att det är motiverat. Också de bedömningar som ges i propositionsutkastets motivering och som gäller nuläget av och ändringsbehoven i regleringen och de föreslagna ändringarnas ändamålsenlighet anses i regel vara värda understöd.

Flera remissinstanser anser att lagförslagen förtydligar och uppdaterar regleringen och förbättrar polisens verksamhetsförutsättningar och därmed förmåga att förbereda sig för samt omedelbart ingripa i hot och brott. Inte en enda remissinstans motsätter sig förslaget.

När det gäller alternativa regleringsmodeller för beslutsförfarandet vid krävande handräckning får alternativ A större understöd. Alternativ A understöds i synnerhet av de operativa aktörerna, det vill säga de polisinrättningar som gett yttrande, Polisstyrelsen, Centralkriminalpolisen och Skyddspolisen samt statsrådets kansli, sekretariatet för säkerhetskommittén, Tullen, Befälsförbundet rf samt inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet och gränsbevakningsavdelning. Justitieministeriet och försvarsministeriet föredrar alternativ B. De högsta laglighetsövervakarna tar inte närmare ställning till vilket av alternativen är bättre, utan tar i fråga om båda alternativen upp omständigheter som talar för och emot. Åklagarmyndigheten anser att båda alternativen är möjliga.

Förutom om det förslag som gäller ändring av gränsbevakningslagen framförde remissinstanserna inte några detaljerade kommentarer om de förslag som gäller de anknytande lagarna och som ingår i betänkandet, dvs. lagen om ändring av polislagen och lagen om ändring av 2 och 10 § i lagen om försvarsmakten. Merparten av remissinstanserna koncentrerade sig i sina yttranden på att främst bedöma lagförslaget om Försvarsmaktens handräckning till polisen. En del av remissinstanserna konstaterade att kommentarerna om Försvarsmaktens handräckning till polisen i tillämpliga delar också gäller lagförslaget om ändring av gränsbevakningslagen.