

Eduskunnan hallintovaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI PUOLUSTUSVOIMIEN VIRKA-AVUSTA POLIISILLE JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Suojelupoliisi oli edustettuna siinä sisäministeriön työryhmässä, joka laati nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen taustalla olleen työryhmämietinnön.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-apusta poliisille, jolla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Uudistuksen pääasiallisena tavoitteena on vastata nykyistä paremmin poliisin toiminnalliseen tarpeeseen saada Puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta virka-apua sellaisissa terrorismiin tai muuhun vakavaan rikollisuuteen liittyvissä kiireellisissä uhkatilanteissa, jotka vakavasti vaarantavat henkeä ja terveyttä ja joiden estäminen tai keskeyttäminen vaatii sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttöä. Tavoitteena on, että säännökset mahdollistaisivat päätöksenteon virka-avun antamisesta sellaisella vasteajalla, että päätös ehdittäisiin panna toimeen käytettävissä olevan ajan puitteissa. Ehdotetussa laissa erotettaisiin nykyistä selkeämmin mahdollisesti voimankäyttöä sisältävää virka-apua koskevan päätöksenteon moniportaisuus eli päätös pyytää virka-apua, päätös virka-avun antamisesta siten, että valtuutetaan päätöksessä tarkoitettujen voimakeinojen käyttöön sekä poliisin operaatiossa tekemä päätös käyttää voimakeinoja. Laissa mahdollistettaisiin myös ennakollinen päätöksenteko virka-apuun varautumisesta, ja siinä säädettäisiin nykyistä selkeämmin siitä, että kaikki virka-aputehtävät voivat tietyin edellytyksin sisältää voimakeinojen käyttöä.

Voimassa olevassa laissa ei erikseen selväsanaisesti säädetä poliisin oikeudesta saada voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua Puolustusvoimilta muuten kuin eräiden terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi, vaikkakin tällaisen oikeuden on hallituksen esityksessä selostetuista syistä katsottava olevan olemassa. Hallituksen esityksessä lainsäädäntöä ehdotetaan selkiytettäväksi siten, että poliisin oikeudesta saada Puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua myös ns. tavanomaisia virka-aputehtäviä (lain 2 §) varten säädettäisiin nimenomaisesti. Suojelupoliisi pitää sääntelyn tällaista selventämistä tarpeellisena.

Ehdotetun 7 §:n mukaan tavanomaisia virka-aputehtäviä varten virka-apua pyytäisi Poliisihallitus tai kiireellisissä tapauksissa sen alainen poliisiyksikkö. Suojelupoliisi voisi Poliisihallituksesta riippumatta pyytää muuta kuin aseellisten voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua. Suojelupoliisi toteaa näkemyksensä, että sen oikeudesta pyytää itsenäisesti virka-apua Puolustusvoimilta on syytä säätää hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Nykysääntelylle, jonka mukaan Poliisihallitus pyytää virka-apua Suojelupoliisin puolesta, ei ole ollut perusteita sen jälkeen kun Suojelupoliisi vuoden 2016 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella (860/2015) siirrettiin Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi.

Voimassa oleva laki sisältää säännökset myös poliisin oikeudesta saada Puolustusvoimilta virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarustein tapahtuvaa virka-apua. Sellaista virka-apua voidaan nykyisin saada ainoastaan eräiden terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi ja edellyttäen, että virka-apu on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Virka-apua pyytää sisäministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päättää valtioneuvosto yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa kuitenkaan ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintaa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta.

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

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lain 8 §:ssä säädettäisiin ns. vaativasta virka-avusta, joka voi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvan aseistuksen, eli käytännössä sotavarusteiden, käyttöä. Vaativan virka-avun antamisen edellytyksenä olisi, että sen voidaan tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavien eräiden terrorismirikosten tai niihin vaikutuksiltaan rinnastuvien eräiden muiden rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Lain 9 §:n mukaan vaativaa virka-apua voitaisiin lisäksi

antaa kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseksi ja tämän vierailun turvaamiseksi edellyttäen, että henkilöön arvioidaan vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai muun vastaavan synn perusteella 7 §:ssä tarkoitetun rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä.

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

Vaativaa virka-apua koskevasta päätöksenteosta säädettäisiin lain 10 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan sisäministeriö pyytäisi vaativaa virka-apua puolustusministeriöltä, ja sen antamisesta päättäisi puolustusministeriön esittelystä valtioneuvosto yleisistunnossa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, voisi puolustusministeriö sisäministeriön pyynnöstä välittömästi päättää vaativasta virka-avusta. Puolustusministeriön olisi viipymättä esiteltävä asia valtioneuvostolle, joka voisi yleisistunnossa päättää vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

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

Toinen merkittävä ero nykyiseen sääntelyyn olisi se, että valtioneuvosto voisi tehdä virka-avun antamista koskevan päätöksensä ennakkoon ennen torjuttavan uhkan konkretisoitumista kohta päättää uhkaavaksi estettäväksi tai keskeytettäväksi rikokseksi. Valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyssä päätöksessä olisi tältä osin kyse eräänlaisesta valtuutuspäätöksestä, jonka nojalla poliisi voisi lain 14 §:ssä säädettäväksi ehdotetussa järjestyksessä päättää voimakeinojen tosiasiallisesta käytöstä tilanteen niin välttämättä vaatiessa. Ennakkoon tehtävän virka-apupäätöksen tekemisen mahdollisuus kytkeytyisi lain 8 ja 9 §:ssä säädettyihin vaativan virka-avun antamisen edellytyksiin. Ensin mainitun pykälän mukaan virka-avun antamisen edellytyksenä olisi, että vaativan virka-avun voidaan olettaa olevan välttämätöntä tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella. Jälkimmäisen pykälän mukaan virka-avun antamisen edellytyksenä olisi, että kansainvälistä erityissuojelua nauttivaan henkilöön arvioidaan vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, hänen edustamansa valtion tai muun vastaavan synn vuoksi rikoksen uhka. Molemmissa tapauksissa valtioneuvoston päätös vaativasta virka-avusta voitaisiin näin ollen perustaa riittävän yksilöityyn esimerkiksi

laajaa yleisötilaisuutta tai valtiovierailua koskevaan uhka-arvioon. Suojelupoliisi katsoo, että vaativaa virka-apua koskevan päätöksen ennakoon tekemisen mahdollisuudesta säättäminen on tarpeen, jotta vakavien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi välttämätöntä vaativaa virka-apua kyetään antamaan tilanteen edellyttämän reagointiajan puitteissa.

Vasteajan lyhentämiseen pyrittäisiin myös säättämällä lain 4 §:ssä poliisin ja Puolustusvoimien velvollisuudesta ja oikeudesta suunnitella ja varautua virka-aputehtäviin. Pykälän 2 momentin mukaan Poliisihallitus voisi pyytää yksittäiseen 8 §:ssä tarkoitettuun vaativaan virka-aputehtävään varautumiseksi Puolustusvoimia sijoittamaan ennalta välineistöä ja henkilöstöä virka-aputehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavan valmiuden saavuttamiseksi, jos voidaan olettaa, että enintään sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä sisältävä virka-apu ei ole riittävä tehtävän suorittamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan päätöksen varautumisesta tekisi pääesikunta, mutta puolustusministeriö voisi sisäministeriötä kuultuaan tai sisäministeriön pyynnöstä päättää varautumisen keskeyttämisestä.

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

Lain 10 §:n 3-4 momentteihin ehdotetaan otettavaksi säännökset ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun antamista koskevasta päätöksenteosta. Keskikategorian aseistuksella tarkoitettaisiin sellaista poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Aseistuksesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tällaista virka-apua pyytäisi sisäministeriö ja sen antamisesta päättäisi puolustusministeriö. Jos kuitenkin olisi ilmeistä, ettei virka-apupyyntöä ehditä käsitellä ministeriöiden välillä ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti vaarantamatta, voisi pääesikunta päättää virka-avusta Poliisihallituksen pyynnöstä. Suojelupoliisi pitää perusteltuna säätää hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun päätöksentekomenettelystä erikseen ja hieman kevennetysti ottaen huomioon, että kyseinen aseistus on vain jossain määrin voimakkaampaa kuin poliisin oma aseistus.

Päälakimies



Jan Sjöblom