

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-apusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-apusta poliisille. Samalla esitetään kumottavaksi voimassa oleva samanniminen laki. Rajavartiolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että virka-apua koskeva sääntely vastaisi ehdotettavan uuden lain sääntelyä. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, puolustusvoimista annettua lakia ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia.

Ehdotettu uusi 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.

Esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa virka-apua koskeva sääntely vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneita vaatimuksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2022 alussa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	6
2.2 Lainsäädännön arviointi	16
3 Tavoitteet	19
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	20
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	20
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	22
4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	22
4.2.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	24
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	26
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	28
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	28
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	31
6 Lausuntopalaute.....	34
7 Säännöskohtaiset perustelut	39
7.1 Laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille	39
7.2 Rajavartiolaki	70
7.3 Poliisilaki	89
7.4 Laki puolustusvoimista	89
7.5 Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta	90
8 Lakia alemman asteinen sääntely	91
9 Voimaantulo	91
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	91
LAKIEHDOTUKSET	104
1. Laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille	104
2. Laki rajavartiolain muuttamisesta	110
3. Laki poliisilain 2 luvun 17 §:n muuttamisesta	115
4. Laki puolustusvoimista annetun lain 2 ja 10 §:n muuttamisesta.....	116
5. Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta	118
LIITTEET.....	119
RINNAKKAISTEKSTIT	119
2. Laki rajavartiolain muuttamisesta	119
3. Laki poliisilain 2 luvun 17 §:n muuttamisesta	128
4. Laki puolustusvoimista annetun lain 2 ja 10 §:n muuttamisesta.....	129
5. Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta	131
ASETUSLUONNOKSET	132
Puolustusvoimien virka-avusta poliisille	132
Rajavartiolaitoksen vaativasta virka-avusta poliisille	133

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman (valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma) mukaan Suomi haluaa pysyä maailman turvallisimpana maana. Hallitusohjelman mukaan hallituskauden keskeisiä haasteita turvallisen oikeusvaltion näkökulmasta ovat mm. muutunut turvallisuustilanne ja uhkien monipuolistuminen. Hallituksen tavoitteena on vahvistaa turvallisuuden tunnetta sekä varmistaa turvallisuusviranomaisten toimintakyky. Hallitus huolehtii perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä torjuu ihmisiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia. Erityistä huomiota kiinnitetään ihmisten turvallisuuden paranemiseen, uusiin turvallisuusuuhkiin varautumiseen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. Turvallisuusviranomaisten hallinnollista yhteistyötä kehitetään ja syvennetään.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 20.5.2021 selonteon Suomen sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp.) sekä 29.10.2020 ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 4/2020 vp.). Sisäisestä turvallisuudesta annettu selonteko on lajissaan toinen, sillä ensimmäinen sisäisen turvallisuuden selonteko annettiin 19.5.2016 (VNS 5/2016 vp.) Parhaillaan on käynnissä puolustuspoliittisen selonteon laatiminen. Edellinen hallitus antoi 16.2.2017 puolustuselonteon (VNS 3/2017 vp.) sekä hyväksyi 2.12.2017 valtioneuvoston periaatepäätöksenä Yhteiskunnan turvallisuusstrategian. Sisäisen turvallisuuden selonteko, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja puolustuselonteko yhdessä Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa muodostavat kokonais-turvallisuuden keskeisen viitekehyksen.

Muuttuneessa turvallisuustilanteessa sisäisen turvallisuuden merkitys on korostunut. Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan perinteiset uhat pysyvät, mutta ne muuttuvat globaalin turvallisuusympäristön muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi. Samaan aikaan globaalit kehityskulut ja kokonaan uudet uhat haastavat viranomaistoimintaa. Esimerkiksi vääristellyn tiedon jakaminen murentaa yhteiskuntarauhaa. Polarisatio ja segregatiokehitys ruokkivat yhteiskunnallista levottomuutta, joka voi vahvistaa muun muassa jengiytymistä, väkivaltaisten ääriliikkeiden houkuttelevuutta ja terrorismin uhkaa.

Sisäisen selonteon mukaan Suomeen kohdistuvat vakavat ja laajat häiriöt, jotka vaativat viranomaisilta ja muilta toimijoilta normaalista poikkeavia toimia tai jopa avun pyytämistä muilta mailta, voivat yleistyä. Viestintäverkkojen turvallisuuteen ja yhteiskunnan toimintojen kannalta kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksiin liittyvät riskit ja uhat ovat kasvaneet. Terrorismi on uhka sisäisen turvallisuuden lisäksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Terroristisen iskun todennäköisyydessä ei ole tapahtunut muutoksia viime vuosina. Uhkan taso on pysynyt vuodesta 2017 suojelupoliisin neliportaisen asteikon toisella tasolla eli kohonnut. Sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan kansallisen turvallisuuden uuhkiin varautumisessa ja vastaamisessa tiivistetään yhteistyötä sekä valtioneuvostossa että viranomaisten kesken. Viranomaisten toimintakyky varmistetaan myös yllättävissä tai nopeasti eskaloituissa tilanteissa, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Turvallisuusviranomaisten tehokkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen tarjoaminen edellyttää sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan riittävää henkilöstöä ja kalustoa, niiden kehittämistä sekä toimivaa moniviranomaisyhteistyötä.

Selonteissa korostetaan tarvetta parantaa suomalaisten turvallisuutta, turvallisuuden tunnetta ja hyvinvointia. Rajat ylittävien uhkien torjuminen ja niihin varautuminen edellyttävät niin siviili- kuin sotilaallisten voimavarojen hyödyntämistä sekä laajan keinovalikoiman käyttämistä. Toimintaympäristön muutoksia on kyettävä ennakoimaan ja muutosten asettamiin vaatimuksiin

vastaamaan. Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti ja säädöspohjaa kehittämällä.

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi edellisestä sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp.), että turvallisuustilanne on edelleen selonteon laatimisen jälkeen heikentynyt ja resurssien ja tehtävien välinen epäsuhta on jatkanut kasvamistaan. Mietinnön mukaan on tiedostettava, että olennaisesti muuttunut toimintaympäristö asettaa merkittäviä lisävaatimuksia viranomaisten suorituskyvylle ja niiden yhteistoiminnalle. Muuttuneessa toimintaympäristössä uuden tyyppisiin uhkiiin kuten kyberuhkiin saattaa liittyä yhteiskunnan strategisiin toimintoihin ulottuvia nopeasti syntyviä negatiivisia vaikutuksia. Tällöin tärkeiksi kysymyksiksi nousevat turvallisuusviranomaisten toimintavalmiudet ja toimivaltuudet ennen valmiuslain (1552/2011) soveltamista. Tilanteet saattavat muuttua ennakoimatta. Siitä huolimatta viranomaisten reagointikyky on turvattava. Tämän vuoksi valiokunta piti aiheellisena, että sisäisen turvallisuuden toimialalla arvioidaan ainakin poliisin ja Rajavartiolaitoksen lainsäädäntöä siltä pohjalta, että operatiiviset viranomaiset kykenisivät hoitamaan myös eteen tulevat erityisen vaativat turvallisuustilanteet lähtökohtaisesti normaaliolojen toimivaltuuksin.

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyn Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset) mukaan poliisin kykyä puuttua välittömästi uhkiin ja rikoksiin tulee kehittää. Strategiassa todetaan, että muiden turvallisuusviranomaisten tulee tukea poliisia tässä toiminnassa ja että Puolustusvoimien erityisosaamisen ja kaluston käyttöä terrorismintorjunnassa hyödynnetään ja kehitetään yhteistyössä poliisin kanssa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi terrorismintorjuntastrategiaksi 2018 - 2021 (valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset) on vahvistettu terrorismintorjunnan strategiset tavoitteet, linjaukset ja toimenpiteet. Kansallisen terrorismintorjunnan strategian tavoitteita ovat terrorismin ennalta ehkäisy, Suomen suorituskyvyn turvaaminen terrorismintorjunnassa, edellytysten luominen koko yhteiskunnan kattaville toimintamalleille sekä terrorismintorjuntaan liittyvien voimavarojen käytön ja lainsäädännön kehittämisen ohjaaminen. Strategiassa todetaan Suomea koskeville toimintaympäristön muutoksille ja uhkille olevan yhteistä nopea muuntuvuus, vaikea ennakoitavuus ja rajat ylittävä vaikutus. Toimintaympäristön muutokset edellyttävät kykyä entistä tehokkaampaan uhkien tunnistamiseen ja laajempaan yhteistoimintaan terrorismintorjunnassa. Strategian mukaan suomalaisen yhteiskunnan varautuminen tukee terrorismin ennalta ehkäisemistä, tehokasta suorituskkyä terrorismintorjunnassa ja nopeaa palautumista terroriteon vaikutuksista.

Kansallisen terrorismintorjuntastrategian linjauksissa korostetaan aktiivisuutta terrorismin ennalta ehkäisemisessä, paljastamisessa ja estämisessä sekä terroriteoista aiheutuvien häiriötilanteiden hallinnassa. Häiriötilanteiden hallintaa koskevan strategisen linjauksen mukaan terroriteon yhteiskunnan tärkeille kohteille ja toiminnoille aiheuttamat häiriöt minimoidaan varautumisella, suojaamisella, viranomaisvalvonnalla, torjuntatoimenpiteillä, vasteella ja seurausten hallinnalla. Linjauksessa korostetaan myös viranomaisten toiminnan perustumista yhteisesti sovittuihin toimintatapoihin, joita harjoitellaan säännöllisesti. Lisäksi linjaus edellyttää, että turvallisuusviranomaiset tehostavat yhteisten suorituskkyjensä hyödyntämistä. Strategiaan kirjatut toimenpiteet ovat mm. poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten operatiivisen suorituskkyyn turvaaminen, virka-apulainsäädännön kehittäminen sekä viranomaisten operatiivisen toimintakkyyn kehittämiseen erityistilanteissa tähtäävät viranomaisten yhteistoimintaharjoitukset terrorismintorjunnassa.

Myös käytännön viranomaistoiminnassa on arvioitu turvallisuusympäristön muutoksen johdosta perustelluksi tarkastella uudelleen vuonna 2005 voimaan tulleita säännöksiä puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja niiden soveltuvuutta mahdollisten uhkaavien tilanteiden torjumiseksi.

1.2 Valmistelu

Sisäministeriö asetti 16.3.2018 lainsäädäntöhankkeen valmistelemaan tarvittavat lakimuutokset virka-apulainsäädännön ajantasaistamiseksi (SM004:00/2018). Samassa yhteydessä asetettiin hanketta valmistelemaan työryhmä sekä sisäministeriön ja puolustusministeriön virkamiehistä koostuva sihteeristö tukemaan hankkeen vastuuvalmistelijaa. Hankkeen alkuperäinen määräaika päättyi 30.10.2018.

Hankkeen tavoitteena oli ajantasaistaa toimivaltuussäätelyä, joka koskee puolustusvoimien voimankäyttöä sisältävän virka-avun antamista poliisille. Hankkeelle asetetun työryhmän tehtävänä oli arvioida säännökset ja varmistaa, että ne turvaavat poliisin toimintaedellytykset, kun kyse on puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Työssä tuli tarkastella erityisesti puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980, jäljempänä virka-apulaki) säännöksiä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävästä virka-avusta. Lisäksi hankkeessa tuli selvittää virka-apuun esitettävien lakimuutosten muuhun lainsäädäntöön edellyttämät muutostarpeet.

Valmistelun aikana työryhmä totesi tarpeelliseksi uudistaa vuonna 1981 voimaantullut virka-apulaki kokonaisuudessaan vastaamaan nykypäivän toimintaympäristön tarpeita. Sisäministeriö jatkoi hankkeen ja työryhmän toimikautta 30.10.2018 tehdyllä asettamispäätöksen muutoksella siten, että toimikausi päättyi 31.12.2019. Lisäksi katsottiin tarkoituksenmukaiseksi valmistella hankkeessa vastaavat muutokset niihin Rajavartiolaitoksen poliisille antamaa virka-apua koskeviin rajavartiolaitain säännöksiin, jotka vastaavat voimassa olevan virka-apulain säännöksiä sekä poliisilakiin ja puolustusvoimista annettuun lakiin virka-apusäännösten muuttamisesta johtuvat muutokset. Sisäministeriö jatkoi hankkeen määräaika 30.11.2020 asti 28.2.2020 tekemälleen päätöksellä.

Työryhmässä olivat edustettuina sisäministeriön lisäksi jäsenet puolustusministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, Poliisihallituksesta, suojelupoliisista, Pääesikunnasta ja Rajavartiolaitoksen esikunnasta. Työryhmä kokoontui yhteensä 22 kertaa. Työryhmä hyväksyi 10.9.2020 hallituksen esityksen muotoon laaditun mietintönsä.

Työryhmä kuuli ulkopuolisina asiantuntijoina muun muassa Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö Kimmo Hakosta, Turvallisuuskomitean pääsihteeri Vesa Valtosta ja hallitussihteeri Timo Kerttulaa sekä Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan professori Sakari Melanderia ja professori Tuomas Ojasta.

Lisäksi lainsäädäntöhankkeen aikana valmistelusihteeristö kuuli edustajia Oikeuskanslerinvirastosta, Helsingin poliisilaitokselta, Poliisihallituksesta, keskusrikospoliisista, suojelupoliisista, Poliisiammattikorkeakoulusta, sisäministeriön poliisiosastolta, Rajavartiolaitoksen esikunnasta, Suomenlahden merivartiostosta, Pääesikunnasta sekä Utin erikoisjääkäripataljoonasta. Lisäksi valmistelusihteeristö kuuli Ahvenanmaan maakunnan hallituksen sekä ulkoministeriön edustajia hankkeen loppuvaiheessa.

Sisäministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä lausuntoa 48 taholta. Lausunnonantajia pyydettiin erityisesti esittämään näkemyksiään työryhmän luonnostelemista vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyä koskevista vaihtoehtoisista säätelyehdotuksista. Lausunnon antamisaika oli 6.11.2020 - 8.1.2021. Annetut lausunnot

sekä lausuntoyhteenveto löytyvät sisäministeriön hankesivuilta [Virka-apulakihanke - Sisäministeriö \(intermin.fi\)](#) hankenumera SM004:00/2018.

Sisäministeriö vastaanotti yhteensä 29 lausuntoa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, ulkoministeriö, valtioneuvoston kanslia, Ahvenanmaan maakunta, Ahvenanmaan maaherra, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Oikeuskanslerin virasto, keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, Helsingin, Itä-Suomen, Itä-Uudenmaan, Kaakkois-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi-Uudenmaan ja Oulun poliisilaitokset, suojelupoliisi, Syyttäjälaitos, Tulli, Turvallisuukskomitean sihteeristö, Päälystöliitto ry, Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry, Upseeriliitto ry, Varusmiesliitto ry sekä sisäministeriön rajavartiolaitos-osasto ja kansallisen turvallisuuden yksikkö. Valtiovarainministeriö ja sisäministeriön pelastusosasto ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa.

Esitys on viimeistelty sisäministeriössä virkatyönä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Puolustusvoimien poliisille antamasta virka-apusta säädetään virka-apulaissa, joka tuli voimaan 1.3.1981. Virka-apulaissa säädetään tehtävistä, joihin poliisi voi saada Puolustusvoimien virka-apua. Lisäksi laissa on säännökset virka-apun pyytämisestä ja antamisesta koskevasta päätöksentekomenettelystä, virka-aputehtävän johtamisesta, virka-apuosastosta sekä virka-apun antamisen yhteydessä syntyneiden vahinkojen korvaamisesta.

Virka-apulain 2 §:ssä säädetään Puolustusvoimien virka-apun antamisen yleisestä edellytyksestä. Poliisi saa Puolustusvoimilta virka-apua vain silloin, kun sen omat voimavarat osoittautuvat riittämättömiksi tai siltä puuttuu tehtävän suorittamiseen tarvittavaa erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Lähtökohtaisesti virka-apu on tarkoitettu käytettäväksi yksittäisen tehtävän suorittamiseen, vaikka virka-apun kestoa tai määrää ei ole laissa erikseen rajoitettu.

Tehtävät

Virka-apulain 2 §:ssä säädetään siitä, mihin tarkoituksiin ja tehtäviin poliisi voi saada virka-apua Puolustusvoimilta. Pykälän 1 momentin mukaan virka-apua voidaan saada henkilön etsimiseksi ja kiinni ottamiseksi, paikan tai alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi, liikenteen ohjaamiseksi, henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi, räjähteiden raivaamiseksi sekä muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan Puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Pykälän 2 momentin mukaan poliisilla on lisäksi oikeus saada muunkinlaista virka-apua kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi. Tällaisella virka-avulla tarkoitetaan erityisesti Suomessa järjestettävien kansainvälisten merkittävien kokousten ja valtiavierailuiden turvallisuusjärjestelyihin liittyvää virka-apua.

Tehtävistä, joiden suorittamiseksi Puolustusvoimat antaa poliisille virka-apua, on katsottu olevan tarpeen säätää varsin tarkasti. Taustalla on perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta siitä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi ja että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita.

Pääesikunnalta saadun tiedon mukaan vuosina 2011 – 2018 Puolustusvoimat antoi poliisille virka-apua keskimäärin 67 kertaa vuodessa. Virka-aputehtävien määrä vaikuttaa vuonna 2019 annetun virka-avun lukumäärän perusteella (87) olevan nousussa eivätkä nousua selitä pelkästään Suomen EU-puheenjohtajuuskauden turvallisuusjärjestelyt. Poliisi ei tilastoi saamaansa virka-apua, mutta Poliisihallitukselta saadun arvion mukaan kyse on useimmiten joko kalustolainasta (kuljetuspanssariajoneuvot, pimeänäkökykyä tehostavat laitteet jne.) taikka liikenteen ohjaamiseen tai alueiden eristämiseen liittyvistä tehtävistä. Poliisin virka-apuna saama suorituskyky on useimmiten panssariajoneuvot miehistöineen, erikoisjoukot, ilma-alukset, vesistötoiminta, liikenteenohjaus, alueiden eristäminen tai sukellustoiminta. Aseellista voimankäyttöä sisältävää virka-apua poliisi ei ole joutunut pyytämään Puolustusvoimilta useampaan vuoteen, joskin virka-apuosastoon kuuluvilla ammattisotilailla voi tehtävästä riippuen olla virka-aputilanteessa mukana henkilökohtainen virka-ase. Tällöin aseenkanto liittyy mahdolliseen hätävarjelutarkoitukseen, ei voimankäyttötarkoitukseen. Eniten virka-aputehtävissä avustaa Puolustusvoimien maavoimat.

Keväällä 2020 Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos antoivat poliisille virka-apua COVID19 -epidemian leviämisen estämiseksi säädettyjen rajoitusten valvonnassa. Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa Tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Valtioneuvosto antoi 27.3.2020 valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun asetuksen (145/2020, käyttöönottoasetus) sekä liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2020, soveltamisasetus), joiden nojalla liikkumista Uudenmaan maakuntaan ja sieltä pois rajoitettiin. Poliisihallitus pyysi Puolustusvoimilta virka-apua valmiuslain 118 §:n nojalla säädettyjen liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvonnan toteuttamiseen 27.3.–19.4.2020 väliseksi ajaksi. Henkilöstöresursseja sisältävää ja kalustollista virka-apua pyydettiin liikenteen ohjaamiseen sekä mahdollisiin paikkojen ja alueiden eristämiseen sekä muihin poliisia avustaviin valvontatehtäviin. Rajavartiolaitos antoi poliisille virka-apua Uudenmaan eristyksessä merialueen valvonnassa maakunnan itäisellä ja läntisellä merirajalla.

Virka-apulakia muutettiin viimeksi merkittävästi vuonna 2005 voimaan tulleella lailla (522/2005). Lain 4 §:n muutoksella mahdollistettiin sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävän virka-avun antaminen tiettyjen vakavampien terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Muutosta perusteltiin vuoden 2001 Yhdysvalloissa tehtyjen terrori-iskujen jälkeen tarpeella varautua Suomessakin vakavien terrorismirikosten tai niiden yritysten torjuntaan nimenomaan virka-apusääntelyn keinoin, koska poliisia ei ole perusteltua varustaa pysyvästi sellaisin sotilaallisin voimankäyttövälinein, joita vakavimpien terroritekojen estäminen saattaisi edellyttää.

Virka-apulain 4 §:n 1 momentissa määritellään ne terrorismirikokset, joiden estämiseksi poliisi voi saada voimankäyttöä edellyttävää virka-apua. Tällaista virka-apua on oikeus saada rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä. Hallituksen esityksessä (HE 187/2004 vp) ehdotettiin, että sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävä virka-apu olisi koskenut kaikkia 34 a luvun rikoksia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 10/2005 vp, s. 3), että viittaus koko lukuun olisi ollut sääntelyn tavoitteiden näkökulmasta liian lavea ja edellytti, että sääntely rajataan koskemaan vain sellaisia rikoslain 34 a luvussa tarkoitettuja vakavia tekoja, joiden välitön estäminen tai keskeyttäminen on välttämätöntä muiden henkilöiden hengen tai terveyden suojelemiseksi, eikä tekoa ole mahdollista estää tai keskeyttää sotilaallisia voimakeinoja lievemmillä keinoilla. Pykälässä ei määritellä rikoksen estämistä tai keskeyttämistä eikä estettävän rikoksen todennäköisyyttä. Pykälän 1 momentti koskee niin sanottua tavanomaista

voimankäyttöä, johon sisältyy esimerkiksi henkilökohtaisen aseiden ja sitä lievempien voimakeinojen kuten sumuttimen ja käsirautojen käyttö.

Virka-apulain 4 §:n 2 momentissa säädetään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä 1 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoiman käyttöä. Käytännössä tällä on tarkoitettu rynnäkkökivääriä voimakkaampaa asevoimaa, kuten sinkoja, konekivääreitä ja räjähteitä. Tällaisen virka-apun antamisen edellytyksenä on, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Edellytyksenä on lisäksi 1 momentissa säädetty vaatimus siitä, että rikoksen estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välistöllä ja henkilöstöllä.

Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua koskevan säännöksen esitöissä korostetaan, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö on rajattava koskemaan vain virka-aputehtävissä käytettäviksi soveltuvia voimakeinoja, ei siis kaikkea Puolustusvoimien käytössä olevaa sotavoimaa. Sotilaallisilla voimakeinoilla torjuttavan vaaran tulee uhata nimenomaan henkeä tai terveyttä ja vaaran on oltava asteeltaan vakavaa eli todennäköisyyden hengen menettämiselle tai terveyden vakavalle vahingoittumiselle tulee olla suuri. Lisäksi vaaran on oltava konkreettinen, välittömästi eli kohta päätä uhkaava ja yleinen eli kohdistua suureen ihmismäärään. Sotilaallisten voimakeinojen käytön on oltava välttämätöntä, eli viimesijaisin keino vaaran torjumiseksi. Päätöksellä voidaan valtuuttaa Puolustusvoimat toimimaan poliisin tukena vasta, kun vakava uhkatilanne on konkretisoitunut käytännössä.

Virka-apulain 4 §:n 3 momentti sisältää säännökset terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä käytettävien voimakeinojen käytössä noudatettavista suhteellisuuden vaatimuksista ja seikoista, joihin on kiinnitettävä huomiota nimenomaan voimakeinojen käytön puolustettavuutta arvioitaessa. Säännöksen mukaan voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Erityisesti on otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Ennen voimakeinojen käyttöä on niiden käytöstä mahdollisuuksien mukaan varoitettava. Säännös vastaa pitkälti poliisilain (872/2011) 2 luvun 17 ja 18 §:n säännöksiä.

Päätöksentekomenettely

Virka-apun antamista koskevasta päätöksentekomenettelystä säädetään virka-apulain 3 ja 4 a §:ssä. Virka-apulain 3 § koskee niin sanottua tavanomaista virka-apua eli muita kuin terrorismirikoksen estämiseen tai keskeyttämiseen liittyviä virka-aputehtäviä. Päätöksentekomenettelyä koskevan 3 §:n pääsäännön mukaisesti virka-apua pyytää Poliisihallitus ja virka-apun antamisesta päättää Pääesikunta taikka Maavoimien, Merivoimien tai Ilmavoimien esikunta. Kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi kuitenkin pyytää poliisiyksikön päällikkö taikka johto- valmiudessa oleva päällystöön kuuluva poliisimies. Vastaavasti kiireellisessä tapauksessa virka-apun antamisesta voi päättää varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö. Virka-apun antamisesta päättävä määrää virka-apulain 5 §:n mukaan virka-apuosaston suuruuden ja varustuksen. Virka-apulain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa puolustusvoimien virka-avusta poliisille (782/1980) säädetään tarkemmin virka-apupyynnön sisällöstä sekä esittämistavasta.

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

Virka-aputilanteiden johtojärjestelyt

Poliisi vastaa virka-apulain 5 a §:n mukaan virka-aputilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohtosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä työturvallisuusjärjestelyistä. Poliisin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston päälliköllä on riittävät tiedot virka-aputilanteesta, toimintaympäristöstä, tilanteen laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä. Poliisi myös päättää virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta (5 §:n 3 momentti).

Terrorismin torjuntatilanteita koskee lisäksi 4 §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan poliisi päättää sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä. Säännöksessä korostetaan virka-apulain yleisenä lähtökohtana olevaa periaatetta, jonka mukaan sääntelyssä on kysymys nimenomaan poliisin johtamasta poliisitehtävän suorittamiseen liittyvästä tilanteesta ja voimankäytöstä.

Virka-apuosasto ja siihen kuuluvan toimivaltuudet

Puolustusvoimien virka-apuosastoa koskevia säännöksiä on virka-apulain useissa eri pykälissä sekä Puolustusvoimia koskevassa lainsäädännössä, jota on selostettu jäljempänä. Virka-apulain 5 §:n 2 momentin mukaan virka-apuosastoa johtaa sen päälliköksi määrätty Puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö. Hän johtaa virka-apuosastoa poliisitehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaisesti. Virka-apulain 5 a §:n 3 momentissa säädetään virka-apuosaston henkilöstöä koskevista vaatimuksista. Sen mukaan Puolustusvoimat vastaa virka-apuosaston henkilöstöön kuuluvan ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön sekä niitä koskevat turvallisuusohjeet.

Puolustusvoimat voi käyttää muissa kuin 4 §:ssä tarkoitetuissa terrorismia koskevissa virka-aputehtävissä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 §:n 3 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Virka-apulain 4 §:ssä on nimenomaisesti säädetty, että sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua voi antaa ainoastaan Puolustusvoimien sotilasvirassa palvelevat ja ne, jotka on nimitetty Puolustusvoimien virkamieheksi määräaikaan virkasuhteeseen määrättyinä sotilastehtävään. Lisäksi asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 §:ssä säädetään asevelvollisen määräämisestä virka-aputehtäviin. Asevelvollisuuslaissa tarkoitettua palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään. Virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät kuitenkaan saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin sekä muihin edellä mainittuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Virka-apuosastoon kuuluvalla on virka-apulain 7 §:n nojalla oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kiellosta huolimatta on jatkanut virka-aputehtävän suorittamista haittaavaa tai vaarantavaa käyttäytymistä. Kiinniottamisesta on ilmoitettava viipymättä poliisille ja kiinniotettu on toimitettava poliisin huostaan. Virka-apulain 6 §:n 2 momentin mukaan virka-apuosastoon kuuluvalla, joka suorittaa virka-aputehtävää, on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus poliisimiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Säännös vastaa poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentissa olevaa säännöstä poliisimiestä tämän pyynnöstä tai suostumuksella tilapäisesti avustavan henkilön valtuuksista voimakeinojen käyttöön poliisimiehen valtuuttamana ja ohjauksessa. Virka-apulain vuoteen 1997 asti voimassa olleen säännöksen mukaan virka-apuosastoon kuuluvalla oli lähtökohtaisesti samanlainen oikeus voimakeinojen käyttöön kuin poliisimiehelläkin poliisilain mukaan. Toimintaa johtavalla poliisilla oli kuitenkin oikeus rajoittaa voimankäyttöoikeutta. Virka-apulain muutoksella rajoitettiin virka-apuosastoon kuuluvan itsenäistä voimankäyttöoikeutta ja korostettiin poliisin ohjaus- ja valvontavelvollisuutta poliisijohtoisissa voimankäyttötilanteissa ja niiden ennakoinnissa.

Poliisin on virka-apulain 6 §:n 3 momentin mukaan ennen toiminnan aloittamista tarpeen mukaan selostettava virka-apuosaston päällikölle, milloin oikeus hätävarjeluun ja voimakeinojen käyttämiseen on olemassa. Virka-apuosastoon kuuluvan oikeudesta hätävarjeluun on lain 6 §:n mukaan voimassa, mitä rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Virka-apulain 8 §:n mukaan hätävarjeluun liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä ja voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Virka-avun antamisen kustannukset

Virka-apulain 9 §:n mukaan virka-avun kustannuksista vastaa sen antaja, jollei asetuksella toisin säädetä. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun asetuksen 2 a §:n mukaan virka-apu on maksutonta, kun sen antaminen poliisille on tehtävän luonne ja kiireellisyys huomioon ottaen välttämätöntä. Virka-avun sitoessa suuria voimavaroja tai sen pitkittyessä siten, että se haittaa olennaisesti puolustusvoimien tai virka-apua antavan yksikön perustoimintoja taikka aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, Puolustusvoimilla on oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Neuvoteltuaan ja sovittuaan virka-apua pyytäneen poliisiyksikön kanssa toiminnan muuttumisesta maksulliseksi, virka-avun antaja päättää korvauksen perimisestä. Säännöksiä maksun perimisestä ei kuitenkaan ole käytännössä sovellettu eli Puolustusvoimien virka-apu on ollut poliisille maksutonta. Henkilöstön ja kaluston muodossa annettavan virka-avun voidaan katsoa olevan vähintään palkkakustannusten ja kaluston laskennallisen vuokra-arvon verran, vaikka kokonaiskustannus henkilöstön koulutuksen ja kaluston ylläpidon muodossa on todellisuudessa suurempi.

Puolustusvoimat pyrkii toteuttamaan virka-aputehtävät siten, että niistä ei synny ylimääräisiä kustannuksia. Tällöin kuitenkin virka-aputehtävään käytettävä henkilöstö on poissa muista Puolustusvoimien tehtävistä, mitä voidaan pitää välillisenä kustannuksena. Kokonaisuudessaan Puolustusvoimat käyttää vuosittain yhteensä noin 2,2- 2,5 miljoonaa euroa toimintamenomäärärahoja eri viranomaisille antamaansa virka-apuun. Summa sisältää vain välittömät virka-avusta aiheutuvat menot. Kun summaan sisällytetään myös tehtäviin sisältyvät välilliset kustannukset, kuten esimerkiksi helikoptereiden ja muun kaluston kustannukset, virka-avun aiheuttamat kokonaiskustannukset ovat vuositasolla noin 5 miljoonaa euroa. Vuosittaiset virka-apukustannukset ovat poliisille annetussa virka-avussa muutamia miljoonia. Kustannukset vaihtelevat vuosittain riippuen mm. virka-avun laadusta (varusmiehet vs. ammattisotilaat) ja isoa resurssia vaativien tehtävien määrästä (esim. EU puheenjohtajuuskauden kokoukset).

Poliisi ja Puolustusvoimat harjoittelevat virka-aputilanteita säännöllisesti useissa eri tyyppisissä harjoituksissa. Harjoituksista ja todellisista virka-aputehtävistä saatujen kokemusten perusteella päivitetään ja tarkastetaan olemassa olevia yhteistoimintasopimuksia ja -suunnitelmia.

Vahingonkorvaus virka-avussa aiheutetusta vahingosta

Virka-avun antamisen yhteydessä aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevat säännökset (9 a §) lisättiin virka-apulakiin 1.7.1998 voimaantulleella lailla 346/1998. Virka-apuosastoon kuuluvan toimesta virka-avun yhteydessä pakkotoimenpiteestä sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan poliisilain 8 luvun säännöksiä. Poliisilain säännöksiä sovelletaan myös Puolustusvoimille virka-aputoiminnassa aiheutuneen välittömän omaisuusvahingon korvaamiseen. Poliisilain 8 luvun 1 §:n mukaan valtion varoista korvataan sellaiset henkilö- ja esinevahingot, jotka ovat aiheutuneet sivulliselle henkilölle poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä. Säännös ei rajoita kenenkään oikeutta hakea korvausta vahingonkorvauslain nojalla. Poliisilain säännöksen mukainen vahingonkorvausvastuu on tuottamuksesta riippumatonta. Virka-apulain 9 a §:n mukaan virka-apuosastoon kuuluvalla aiheutuneen tapaturman korvaamisesta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Erillisillä säännöksillä tarkoitetaan työtapaturma- ja ammattitautilakia (459/2015) sekä sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annettua lakia (1521/2016).

Virka-apulain 10 § sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka nojalla on annettu edellä mainittu valtioneuvoston asetus Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Pykälän 2 momentin mukaan Poliisihallitus ja Pääesikunta voivat antaa toisiaan kuultuaan omaa hallinnonalaansa koskevia täydentäviä määräyksiä Puolustusvoimien materiaaliavusta poliisille, yhteistoimintakoulutuksesta sekä valmius- ja hälytysjärjestelyistä.

Poliisilaki

Yleissäännökset poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua ja muiden viranomaisten velvollisuudesta antaa poliisille virka-apua ovat poliisilain 9 luvussa. Poliisilain 9 luvun 2 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen muiden viranomaisten velvollisuudesta antaa poliisille virka-apua. Säännöksen mukaan viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Säännös ei siis edellytä erillistä säännöstä poliisille annettavasta virka-avusta, vaan velvollisuus kytkeytyy suoraan kyseiseen poliisilain säännökseen sekä virka-apua antavalla viranomaisella olevaan toimivaltuuteen suorittaa kysymyksessä oleva virka-aputoimi. Päätöksen virka-avun pyytämisestä tekee päällystöön kuuluva poliisimies, jollei erikseen toisin säädetä tai asian kiireellisyys muuta vaadi. Pykälän 2 momentin mukaan Puolustusvoimien virka-avusta poliisille säädetään lailla erikseen.

Poliisilain 2 luvun 17 §:n 4 momentti sisältää toimivaltuussäännöksen poliisin oikeudesta Puolustusvoimien avustuksella käyttää virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoimaa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia ja puolustusvoimista annettua lakia (551/2007). Momentin tarkoittaman sotilaallisen aseistuksen käyttäjänä toimii Puolustusvoimien koulutettu henkilökunta, mutta poliisin ohjauksessa ja käskystä. Säännös sisältää myös vastaavan toimivaltuuden poliisin oikeudesta Rajavartiolaitoksen avustuksella käyttää rajavartiolaiton (578/2005) 77 a §:ssä tarkoitettuja voimakeinoja rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen rajavartiolaiton 77 a–77 d §:ää.

Poliisin hallinnosta annettu laki

Puolustusvoimien poliisille antama virka-apu poikkeaa poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 b §:ssä tarkoitetusta poliisihenkilöstön täydentämisestä, jonka mukaan valtioneuvosto voi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä, jos se on tarpeen valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi. Vaikka täydennyspoliisijärjestelmä on säädösten olemassa edellä mainitussa säännöksessä, käytännössä se ei ole toimintakykyinen tai käytettävissä oleva järjestelmä. Täydennyspoliisijärjestelmää ei ole koskaan otettu käyttöön. Hallituksen esitys eduskunnalle reservipoliisiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 137/2018 vp) annettiin eduskunnalle syysistuntokaudella 2018. Perustuslakivaliokunta edellytti esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 72/2018 vp) lukiusten valtiosääntöisten huomautusten asianmukaista huomioonottamista lakiehdotuksessa, jotta se olisi voitu säätää tavallisen lain säätämisyksikössä. Muutoksia ei ehditty valmistella ennen kevään 2019 eduskuntavaaleja ja siten asian käsittely eduskunnassa raukesi. Toimintakuntoisen reservipoliisijärjestelmän puuttuminen lisää osaltaan tarvetta turvautua Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virka-apuun suuria henkilöstö- ja kalustovoimavaroja vaativassa tilanteessa.

Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdan mukaan Puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Puolustusvoimat antaa virka-apua vuosittain noin 500 kertaa eri viranomaisille. Puolustusvoimien joukkoja voidaan virka-avussa käyttää muun muassa kohteiden ja alueiden suojaamiseen ja valvontaan sekä alueiden eristämiseen. Poliisin käyttöön voidaan antaa myös ilmavoimien ja merivoimien yksiköitä, panssaroituja ajoneuvoja sekä ilmatorjuntayksiköitä. Poliisia voidaan tukea myös suojelujoukoin ja -välinein. Puolustusvoimista annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 264/2006 vp) mukaan Puolustusvoimat voi antaa organisaationa virka-apua myös Puolustusvoimien muihin tehtäviin kuulumattomaan tehtävään, kunhan virka-avusta on säädetty myös virka-avun vastaanottajaa koskevassa lainsäädännössä.

Lain 10 §:ssä säädetään Puolustusvoimien toimivaltuudesta antaa virka-apua poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Pykälän 1 momentin mukaan Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi siten kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa säädetään. Lisäksi pykälässä säädetään Puolustusvoimien oikeudesta poliisin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja Puolustusvoimien avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa säädetään.

Asevelvollisuuslaki

Asevelvollisuuslain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan laissa säädetään maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen lisäksi asevelvollisen määräämisestä virka-apu- ja pelastustehtäviin sekä muihin Puolustusvoimille laissa säädettyihin tehtäviin. Asevelvollisuuslain 2 §:n pääsäännön mukaan asevelvollisia ovat kaikki miespuoliset Suomen kansalaiset sen vuoden alusta, jona he täyttävät 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona he täyttävät 60 vuotta. Asevelvolliseksi lasketaan palveluksessa olevat, reserviläiset sekä varareserviin kuuluvat. Laissa naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995) 5 §:ssä tarkoitettua naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittava tai sen suorittanut henkilö rinnastetaan asevelvollisuuslain tarkoittamiin asevelvollisiin.

Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaan asevelvollisuuslaissa tarkoitetussa palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään, 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään ja 3 kohdassa tarkoitettuihin kansainvälisen avun antamista koskeviin tehtäviin. Pelastustehtävässä, kansallista virka-apua annettaessa tai kansainvälistä tehtävää suorittaessa asevelvolliset eivät saa kuitenkaan osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Virka-aputehtävissä osastoa johtaa lain 78 §:n 3 momentin mukaan sen päälliköksi määrätty Puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö. Asevelvollisuuslain esitöiden mukaan tyypillisiä varusmiehille osoitettuja tehtäviä ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaaminen samoin kuin henkilöiden etsinnät sekä alueen tai paikan eristäminen.

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta

Maakuntajoukot on puolustusvoimista annetun lain 24 §:n 2 momentin perusteella joukko-osastoista ja muista yksiköistä erillinen osa Puolustusvoimia, joista säädetään tarkemmin puolustusvoimista annetun lain 28 §:n 3 ja 4 momenteissa. Maakuntajoukot koostuvat sitoumuksen tehneistä reserviin kuuluvista asevelvollisista, eivätkä he ole Puolustusvoimien henkilöstöä. Puolustusvoimista annetun lain 28 §:n 3 momentin mukaan maakuntajoukot määritellään Puolustusvoimien kokoonpanoon kuuluviksi alueellisiksi joukoiksi. Maakuntajoukkoja voidaan puolustusvoimista annetun lain 28 §:n 4 momentin mukaan käyttää virka-aputehtävissä siten kuin siitä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) säädetään.

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 23 §:ssä säädetään lain 6 luvun tarkoittaman sitoumuksen antaneiden henkilöiden osallistumisesta Puolustusvoimien virka-aputehtäviin. Pykälän 1 momentin mukaan Puolustusvoimat voi käyttää 6 luvun mukaisen sitoumuksen antaneita henkilöitä puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettuihin pelastustehtäviin sekä annettaessa virka-apua poliisille virka-apulain mukaan. Virka-apuosaston johtajana toimii kuitenkin aina Puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö. Pykälän 3 momentti sisältää rajoituksen, jonka mukaan sitoumuksen antaneita henkilöitä ei kuitenkaan saa käyttää virka-apulain 4 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä eli terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi annettavassa virka-avussa. Maakuntajoukkoihin kuuluvien virka-aputehtävää suorittaviin sovelletaan rikoslain 45 luvun 1 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan sekä 2–8 §:n sotilasrikossäännöksiä.

Rajavartiolaki

Rajavartiolain 22 §:n mukaan Rajavartiolaitos voi päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä antaa poliisin käyttöön kalustoa, henkilöitä ja erityisasiantuntijapalveluja, jos se on erityisen uhan vuoksi välttämätöntä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen torjumiseksi, vaarallisen henkilön kiinniottamiseksi, kokoontumisellaan yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavan tai liikenteelle esteenä oikeudettomasti olevan väkijoukon hajottamiseksi taikka rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi.

Rajavartiomiehen toimivaltuuksista 22 §:n mukaisissa tehtävissä säädetään 33 §:ssä. Säännöksen mukaan rajavartiomiehellä on näissä tehtävissä poliisilain 2 ja 3 luvussa tarkoitetut toimivaltuudet sekä oikeus 5 luvun 17 §:n 5 momentissa tarkoitettuun tekniseen kuunteluun ja 19 §:n 5 momentissa tarkoitettuun tekniseen katseluun, jollei päällystään kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita. Rajavartiolain 22 §:n mukainen apu poliisille voi sisältää Rajavartiolaitoksen tavanomaisten voimakeinojen käyttöä. Rajavartiolaitoksella on näissä tehtävissään käytettävissään pääosin samanlainen aseistus kuin poliisilla.

Rajavartiolain 77 a §:ssä säädetään poliisin oikeudesta saada Rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja rajan läheisyydessä sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 ja 5–8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi, eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvalla voimakeinojen käytöllä tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaista aseistusta voimakkaampaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen. Sääntely ei koske Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä aseistusta.

Pykälässä säädetään lisäksi Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää poliisin johdolla pykälässä tarkoitettuja voimakeinoja, voimakeinojen puolustettavuuden arvioinnista, poliisin päätöksenteosta voimakeinojen käyttämisessä sekä siitä, että voimakeinoja saa käyttää vain Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies. Lain 77 b § sisältää säännökset 77 a §:ssä tarkoitetun virka-avun antamista koskevasta päätöksenteosta, 77 c § säännökset virka-aputilanteen johtamisesta ja 77 d § säännökset virka-avun kustannusten korvaamisesta. Sääntely vastaa keskeisiltä osiltaan virka-apulakia.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen valmiusjoukkueet harjoittelevat säännöllisesti yhdessä vaativia tilanteita varten. Rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteistoiminta on muutoinkin vakiintunutta. Yhteistoimintaa suunnitellaan ja kehitetään säännöllisesti poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009) mukaisissa kokoonpanoissa, kuten valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä ja alueellisissa yhteistoimintaryhmissä.

Virka-apu Ahvenanmaan maakunnassa

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Lain lähtökohtana on periaate, jonka mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta yleistä järjestystä ja turvallisuutta (YJT) koskeissa asioissa tietyin itsehallintolain 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Poikkeukset koskevat ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita, puolustus- ja rajavartiolaitosta, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta sekä räjähdysaineita valtion turvallisuutta koskevilta osin, joiden osalta lainsäädäntövalta kuuluu siis valtakunnalle. YJT-asioista vastaa Ahvenanmaalla maakunnan poliisiviranomainen.

Itsehallintolain 32 §:ssä säädetään järjestelmästä, jonka mukaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää maakunnan viranomaiselle sekä vastaavasti maakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. Siirtäminen tapahtuu tasavallan presidentin antamalla asetuksella ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksella. Maakunnan ja valtakunnan työnjaosta poliisitoimessa säädetään itsehallintolain lisäksi poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (56/2020), jäljempänä sopimusasetus. Sopimusasetuksen 1 §:n mukaan poliisitoimesta Ahvenanmaan maakunnassa huolehtivat osaksi maakunta ja osaksi valtakunta siten kuin asetuksessa säädetään. Maakunnan poliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä suorittaa muut poliisille kuuluvat tehtävät, jollei toisin säädetä tai asetuksen 4 §:n nojalla määrätä. Sopimusasetuksen 1 §:n 3 momentin mukaan valtakunnan poliisi vastaa maakunnassa valtion turvallisuudesta sekä hoitaa suojelupoliisille ja keskusrikospoliisille kuuluvat tehtävät. Poliisihallitus päättää poliisitoiminnan johtamisesta maakunnan poliisin osallistuessa näihin tehtäviin.

Itsehallintolain 31 §:n mukaan valtakunnan viranomaiset ovat yleisen toimivaltansa rajoissa velvollisia maakunnan hallituksen pyynnöstä avustamaan maakunnan viranomaista itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Sopimusasetuksen 6 §:n mukaan Poliisihallituksen on maakunnan poliisipäällikön taikka tämän määräämän muun virkamiehen pyynnöstä annettava virka-apua maakunnan poliisitoimintaa koskevissa asioissa.

Rajavartiolaitoksen tehtävät Ahvenanmaan maakunnassa määräytyvät Ahvenanmaan itsehallintolain, rajavartiolain, meripelastuslain (1145/2001) sekä Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaalla annetun tasavallan presidentin asetuksen (309/2017) mukaan. Mainitun asetuksen mukaan Rajavartiolaitos voi poliisin pyynnöstä yksittäistapauksissa suorittaa sellaisia Ahvenanmaan poliisilaissa tarkoitettuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia kiireellisiä poliisin tehtäviä, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa. Jos poliisille kuuluva yksittäinen virkatehtävä edellyttää sellaisen Rajavartiolaitoksella olevan kaluston, henkilövoimavarojen tai erityisasiantuntemuksen käyttöä, jota poliisilla ei muuten ole käytettävissään, Rajavartiolaitos osallistuu poliisin apuna virkatehtävän suorittamiseen. Asetuksen mukaan rajavartiomiehellä on poliisitehtävää suorittaessaan toimivaltuudet, jotka Ahvenanmaan poliisilain 2 luvun mukaisesti on poliisimiehellä, jollei poliisin esittämässä pyynnössä ole muuta ilmoitettu Ahvenanmaan poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentin tai 9 luvun 5 §:n nojalla. Rajavartiolaitoksen velvollisuudesta antaa maakunnan viranomaisille virka-apua säädetään lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolain 31 §:ssä ja rajavartiolain 77 §:ssä.

Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema on otettava huomioon Ahvenanmaalla annettavassa virka-avussa. Maakunnan demilitarisointi ja neutralisointi perustuvat Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevaan sopimukseen (SopS 1/1922) ja sopimukseen Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940). Demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla katsotaan olevan myös tapaoikeudellinen asema.

Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen mukaan maakunnan alueelle ei saa rakentaa sotilastukikohtia tai -laitteita. Saarelle ei myöskään saa Suomen tai muun valtion maa-, meri- tai ilmailuvoimilla tunkeutua. Sotilasjoukkojen läsnäolo Ahvenanmaalla rauhan aikana on sallittu vain eräissä 4 artiklassa säädettyissä poikkeustapauksissa. Suomella on sopimuksen 4 artiklan a kohdan mukaan oikeus pitää säännöllistä poliisihenkilökuntaa saarella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi. Suomi voi poikkeuksellisten olosuhteiden vaatiessa viedä sinne ja pitää siellä väliaikaisesti muita sellaisia aseellisia voimia, jotka ovat välttämättömän tarpeelliset järjestyksen pitämiseksi. Sopimuksen 4 artiklan b kohta sallii Suomen käyttää yhtä tai kahta keveää vedenpinnalla kulkevaa sota-alusta saarien tarkastamiseksi aika ajoin ja väliaikaisesti ankkuroida niiden vesillä. Lisäksi jos erikoisen tärkeät seikat vaativat, voidaan vyöhykkeen vesille tuoda ja siellä väliaikaisesti pitää muitakin laivoja. Sopimuksen 4 artiklan c kohdassa sallitaan Suomen ilmasotavoimien lentäminen maakunnan vyöhykkeen yli. Niiden laskeutuminen maakunnan alueelle on kielletty, paitsi pakottavassa hätätilassa.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen antaman virka-apuohjeen (ÅLR 2017/7701, 8.11.2017) mukaan maakunnan poliisiviranomainen pyytää itse virka-apua Puolustusvoimilta neuvoteltuaan ennen pyynnön tekemistä asiasta maakunnan hallituksen kanssa. Ohjeen mukaan akuutissa tilanteessa Ahvenanmaan poliisiviranomainen voi ryhtyä välttämättömiin toimiin eli tehdä pyynnön ennen kuin maakunnan hallitusta on tiedotettu. Ohjeen mukaan Ahvenanmaan erityis- asemasta johtuen Puolustusvoimien virka-apua voitaisiin pyytää vasta tilanteessa, jossa tarvittavaa vastaavaa apua ei ole mahdollista saada muulta siviiliviranomaiselta tai organisaatiolta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävissä Puolustusvoimien virka-apu ei maakunnan hallituksen virka-apuohjeen mukaan pääsääntöisesti tule kysymykseen, vaan apua pyydetään

ensi sijassa Ahvenanmaalla pysyvästi läsnä olevalta Rajavartiolaitokselta tai valtakunnan poliisiviranomaiselta.

Ahvenanmaan poliisiviranomainen ei kuitenkaan voi pyytää virka-apua suoraan Puolustusvoimilta silloin, kun kyse on erityisen vaativasta poliisitilanteesta tai valtion turvallisuutta koskevasta tilanteesta. Sopimusasetuksen 4 §:ssä säädetään poliisitoiminnallisten tilanteiden johtosuhteista eräissä tapauksissa. Tilannetta johtaa siihen ryhtynyt poliisiyksikkö, kunnes johtosuhteista toisin määrätään. Erityisen vaativan poliisitilanteen sattuessa maakunnan poliisin esimiehen on viipymättä ilmoitettava asiasta Poliisihallitukselle, joka voi määrätä tilapäisistä johtosuhteista tilanteen edellyttämällä tavalla ja käytännössä ottaa tilanteen johdon itselleen.

Tilanteessa, jossa on tarve pyytää Puolustusvoimilta tai Rajavartiolaitokselta sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua, olisi todennäköisesti kyseessä valtakunnan poliisille kuuluvasta valtion turvallisuuden turvaamisesta, ja joka tapauksessa erityisen vaativasta poliisitilanteesta, jonka johtosuhteista päättää Poliisihallitus. Tällöin Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle tehtävä virka-apupyyntö kanavoituisi eteenpäin Poliisihallituksen kautta virka-apulain tai rajavartiolain menettelysäännösten mukaisesti. Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virka-apua voidaan antaa valtakunnan poliisille Ahvenanmaan maakunnassa virka-apulain tai rajavartiolain nojalla ilman Ahvenanmaan maakunnan Poliisihallitukselle osoittamaa pyyntöä tilanteissa, joissa on kyse Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen 4 artiklassa tarkoitetuista poikkeuksellisista tilanteista ja joista myös ulkoministeriö tarvittaessa notifioisi sopimuksen osapuolille.

2.2 Lainsäädännön arviointi

Nykyisen virka-apulainsäädännön nojalla niin sanotut tavanomaiset virka-aputehtävät hoituvat sujuvasti ja rutiiniluonteisesti. Poliisin ja Puolustusvoimien välillä on vakiintuneet käytännöt virka-apun pyytämisen ja antamisen suhteen. Oikeudellisesti virka-apulain 1 §:n 1 momentin luettelo ei kuitenkaan ole riittävän täsmällinen ja täysin ajan tasalla huomioon ottaen eri virka-aputehtävien vaihtelevuus. Puolustusvoimien poliisille antamalla virka-avulla mahdollistetaan kokonaisturvallisuuden mallin mukainen eri viranomaisien resurssien kustannustehokas yhteiskäyttö. Virka-apulain 1 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 6 §:n 2 momentin muodostaman sääntelyn on katsottu mahdollistavan myös aseellisen tai muiden voimakeinojen käyttämistä sisältävän virka-apun antamisen 1 §:ssä tarkoitetuissa virka-aputehtävissä, joista päätetään 3 §:n mukaisesti päätöksentekomenettelyssä. Aseellista virka-apua voidaan siten antaa esimerkiksi aseisautuneen ja vaarallisen henkilön kiinniottamiseksi Poliisihallituksen pyynnöstä ja Pääesikunnan taikka puolustushaaraesikunnan päätöksellä. Sääntelyä voidaan pitää kuitenkin siltä osin epätydyttävänä, että poliisin oikeus saada aseellista virka-apua ei ilmene säännöksistä riittävän selkeästi.

Nykyisen virka-apulain ja rajavartiolain virka-apusäännösten perusrakenne on toimiva ja vastaa hyvin rutiiniluonteisten virka-aputilanteiden hoitamiseen. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ota ajantasaisella tavalla huomioon poliisin virka-aputehtävän ennalta estävyyteen pyrkivää menettelytapaa, etenkin kun kyseessä ovat vaativat tilanteet muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Virka-apulaki ei sisällä valmistautumista ja varautumista koskevia säännöksiä, minkä varaan kuitenkin käytännön viranomaistoiminta pitkälti rakentuu.

Virka-apulain merkittävimmät epäkohdat poliisin toiminnallisen tarpeen näkökulmasta liittyvät sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-apun antamista koskeviin edellytyksiin sekä päätöksentekomenettelyyn. Aseellisen tai ylipäänsä voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-apun saaminen terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi edellyttää lähtökohdaisesti aina valtioneuvostotason päätöstä virka-apun antamisesta. Päätöksentekotasoa on sama

sekä tavanomaista voimankäyttöä sisältävän virka-apun, että sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-apun osalta. Voimassaoleva virka-apulaki ei toisin sanoen mahdollista minkäänlaista voimankäyttöä sisältävän Puolustusvoimien virka-apun antamista terrorismirikostilanteissa ilman valtioneuvoston yleisistunnon tai puolustusministeriön päätöstä. Sääntely ei ole erityisen johdonmukaista eikä perusteltua etenkin tavanomaista voimankäyttöä sisältävän virka-apun osalta, sillä muissa kuin terrorismirikostapauksissa Puolustusvoimat voi itse tehdä päätöksen aseellisen virka-apun antamisesta poliisille.

Päätöksenteko valtioneuvostotasolla on lähtökohtaisesti katsottu tarkoituksenmukaiseksi silloin, kun virka-apu voi sisältää virkamiehen henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen käyttöä ja kyseessä on vakava terrorismirikostilanne. Tätä puoltaa sotilaallisten voimakeinojen käyttämisen poikkeuksellisuus normaalioloissa eli muissa kuin valmiuslain tai puolustuslain (1083/1991) tarkoittamissa olosuhteissa siviiliviranomaisen eli poliisin tehtävissä. Päätöksen tekeminen valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä on perusteltu myös parlamentarismiin näkökulmasta erityisesti, mikäli virka-avulla valtuutetaan poliisin omia voimankäyttövälineitä olennaisesti voimakkaampien sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Terroristisen teon estäminen liittyy kansalliseen turvallisuuteen ja sillä voi olla myös ulko- ja turvallisuuspoliittisia kytkentöjä.

Nykytuotoinen sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua koskeva päätöksentekomekanismi ja erityisesti päätöksenteon valmistelu vaatii aikaa. Erityisesti täysin yllättävissä ja poikkeuksellisissa tilanteissa valtioneuvoston yleisistunnon koolle kutsuminen voi kestää jonkun verran totuttua enemmän. Poliisihallituksen johtovalmiuspäivystys arvioi ensivaiheessa tilanteen mahdollisesti vaatiman sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-aputarpeen sekä laissa säädettyjen edellytysten täytymisen. Ennen Poliisihallitusta asiaa arvioi operatiivista tilannetta johtava poliisilaitos, jonka esityksestä Poliisihallitus harkintansa perusteella lähete viemään asiaa eteenpäin sisäministeriöön. Poliisihallitukselta saadun esityksen perusteella sisäministeriö arvioi tilannetta ja lain edellytysten täytymistä ja sisäministeri harkintansa perusteella tekee päätöksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-apun pyytämisestä puolustusministeriöltä. Samanaikaisesti operatiivisella tasolla valmistellaan mahdolliseen virka-apuun ryhtymistä. Puolustusministeriö valmistelee päätösehdotuksen valtioneuvoston yleisistunnolle, jonka koolle kutsumisesta päättää pääministeri. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettelyn osalta yhtenä haasteena on riittävän ja ajantasaisen tilannekuvan välittäminen ministereille nopeasti muuttuvassa tilanteessa sekä erityisesti poikkeuksellisissa tilanteissa yleisistunnon saaminen koolle riittävän nopeasti.

Jos käsillä on kiiretilanne, on puolustusministeriössä arvioitava myös ministeriön päätöksentekotoimivaltaa koskevien laissa säädettyjen edellytysten täytymistä. Arvion tekemiseksi on selvitettävä, kuinka nopeasti valtioneuvoston yleisistunto voidaan saada koolle sekä toisaalta se, kuinka nopeasti virka-apua tarvitaan. Arvio edellä mainituista seikoista sisältyy lähtökohtaisesti sisäministeriön tekemään pyyntöön. Lisäksi puolustusministeriön toimivalta ratkaista virka-apun antaminen kiireellisessä tilanteessa on virka-apulain 4 a §:ssä kytketty yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantaviin tilanteisiin. Säännöksen esitöissä edellytystä ei ole selostettu tarkemmin. Terrori-iskun kohdistuessa esimerkiksi yleisellä paikalla kokoontuneeseen ihmisjoukkoon, ei liene käsillä tilanne, jossa yhteiskunnan elintärkeä toiminto olisi vaarassa. Kuitenkin iskun keskeyttäminen ja ihmishenkien säästäminen saattaa todennäköisesti vaatia Puolustusvoimien välineitä ja henkilöstöä.

Operatiiviselta kannalta arvioiden haastavia ovat voimassaolevan virka-apulain 4 §:ssä säädetty edellytykset, joiden on oltava käsillä, jotta virka-apun antamisesta voidaan päättää 4 a §:n mukaisessa menettelyssä. Ongelma liittyy erityisesti siihen, että käsillä on oltava lähes hätävarjelutilannetta muistuttava välittömästi uhkaava vakava vaaratilanne, ennen kuin virka-apupäätös

voidaan tehdä. Riskinä on, että virka-apupäätöstä ei ehditä toimeenpanna tilanteen estämiseksi tai keskeyttämiseksi käytettävissä olevan ajan puitteissa, sillä virka-apuosaston saaminen paikalle voi kestää tilanteen sijainnista riippuen useita tunteja tai jopa vuorokauden. Vasteajan pituus on tilannekohtaista ja siihen vaikuttavat mm. vaadittava sotilaallinen varustus, materiaalin kokoaminen varastoista ja siirtäminen tapahtumapaikalle sekä tarvittavan erityishenkilöstön sijainti ja määrä.

Virka-avun antamisesta päättämisen edellytyksenä on lisäksi se, että tilanteessa on kyse terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämisestä tai keskeyttämisestä. Virka-avun pyytäjä ja antamisesta päättävä joutuvat arvioimaan puutteellisin tiedoin, onko estettävän tai keskeytettävän teon taustalla terroristinen tarkoitus. Terroristisen tarkoituksen selvittäminen ennakolta ei välttämättä ole mahdollista. Jossakin vakavan vaaran tilanteessa voi tosiasiaa olla kyse terrorismirikoksesta, mutta tekohetkellä poliisin tiedossa ei ole tekijän motiivina toimiva terroristinen tarkoitus. Terrorismirikoksen tunnusmerkistön täyttymisen arviointi onkin todettu haasteelliseksi virka-avun pyytämisen ja antamisen edellytyksiä arvioivan esittelijän sekä päätöksentekijän näkökulmasta. Erityisesti tunnusmerkistöön kuuluvan terroristisen tarkoituksen arvioimisen on katsottu virka-aputilanteessa olevan erittäin haastavaa. Virka-apulaissa ei myöskään säädetä siitä, millä todennäköisyydellä tilanteessa voidaan arvioida olevan kyseessä terrorismirikos, joka oikeuttaa poliisin saamaan Puolustusvoimilta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua teon estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Lisäksi puutteena on nähty se, että voimassaoleva virka-apulaki ja rajavartiolain virka-apusäännökset eivät mahdollista virkamiehen henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen käyttämistä muissa kuin terrorismirikoksen estämisestä ja keskeyttämisestä koskevilla tapauksilla. Poliisilla on tarve saada käyttöönsä tiettyjä sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampia aseita myös muissa eräissä erityisen vaativissa ja vaarallisissa, joskin harvinaisissa vakavan rikollisuuden tilanteissa.

Lain soveltajan kannalta epäselvää on lisäksi se, mitä tarkoitetaan suurella ihmismäärällä, joiden hengen ja terveyden on oltava tilanteessa vakavasti vaarantuneena, jotta voidaan tehdä päätös sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta. Suurta ihmismäärää koskeva edellytys on myös jossain määrin ongelmallinen tilanteessa, jossa sotilaallisia voimakeinoja sisältävä virka-apu olisi välttämätöntä kansainvälistä erityissuojelua nauttivan valtiovieraan, esimerkiksi suurvallan presidentin suojaamiseksi terrorismirikokselta. Kansainvälisten valtiovieraiden suojaamisen osalta erityisen suurena haasteena pidetään lisäksi sitä, että päätöstä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta ei voida tehdä ennakolta eli hyvissä ajoin ennen valtiovierailun alkamista, vaikka tiedossa olisi, että vierailuun kohdistuu esimerkiksi henkilön asemaan tai hänen edustamansa valtion politiikkaan liittyen kohonnut uhka.

Voimassaoleva virka-apulaki ei mahdollista ennakkollista päätöstä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta muissakaan tilanteissa tai esimerkiksi yleisötapahtumissa, joihin turvallisuusviranomaisten tekemän uhka-arvion mukaan liittyy kohonnut todennäköisyys ja riski turvallisuusuhasta. Virka-apulaissa ei myöskään ole nimenomaisia säännöksiä varautumisesta sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamiseen. Poliisiviranomainen voi kuitenkin ryhtyä ajoissa erilaisiin ennakkovalmisteluihin, jos se katsotaan tarpeelliseksi esimerkiksi kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden suojaamiseksi. Esimerkiksi merkittäviin valtiovierailuihin liittyy lähtökohtaisesti aina kohonnut turvallisuusriski. Poliisi ei voi kuitenkaan pyytää Puolustusvoimilta sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaampia voimakeinoja sisältävää virka-apua tällaisissa tilanteissa. Poliisin ainoaksi menettelytavaksi virka-avun pyytämisen suhteen jää tällöin tavanomaisen virka-avun pyytäminen Puolustusvoimilta ennakkoon.

Erityisesti niissä tilanteissa, joissa poliisi ennakoi saattavansa tarvita sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua, on jouduttu arvioimaan lainsäädännön sisältöä sen suhteen mahdollistaako lainsäädäntö sotilaallisten voimankäyttövälineiden siirtämisen poliisiin ulottuville jo ennen valtioneuvostotason päätöksentekoa. Nykymenettely varautumisen suhteen perustuu poliisin ja Puolustusvoimien välillä viime vuosina muotoutuneeseen käytäntöön, jonka mukaisesti pelkkää kaluston liikuttelua varautumismielessä ei tulkita virka-apulain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi aseellisen voiman käytöksi. Ennakollinen kaluston liikuttelu kuitenkin lyhentää aika-viivettä, jolla virka-apuna annettava kalusto voitaisiin tilanteen vaatiessa ottaa käyttöön sen jälkeen, kun valtioneuvoston yleisistunto tai kiiretilanteessa puolustusministeriö on tehnyt virka-avun antamista koskeva päätöksen.

Voimassa oleva laki puolustusvoimien poliisille antamasta virka-avusta on osittain tulkinnanvarainen ja tietyiltä osin pirstaleinen siihen tehtyjen muutosten vuoksi. Virka-apulaki sisältää useita puutteita ja epäkohtia poliisin toimintaedellytysten turvaamisen näkökulmasta. Lähtökohtaisesti voimassa oleva lainsäädäntö toimii vain tavanomaisten virka-aputilanteiden osalta. Kun kyse on terrorismirikoksista tai muista erittäin vakavista rikoksista, ei sääntely vastaa poliisin toiminnallisiin tarpeisiin.

Rajavartiolain säännökset sotavarusteen hankittua aseistusta sisältävän virka-avun antamisesta poliisille vastaavat keskeisiltä osiltaan virka-apulain säännöksiä. Edellä kuvatut tällaisen virka-avun edellytyksiin ja päätöksentekomenettelyyn liittyvät epäkohdat koskevat siten myös Rajavartiolaitoksen antamaa virka-apua poliisille.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää ja ajantasaistaa turvallisuusviranomaisten välistä virka-apua koskevaa lainsäädäntöä vastaamaan nykyistä paremmin poliisin toiminnallisia tarpeita. Tavoitteena on parantaa poliisin kykyä ennakolta varautua sekä toisaalta välittömästi puuttua uhkiin ja rikoksiin. Lisäksi tavoitteena on mahdollistaa nykyistä paremmin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen erityisosaamisen ja -kaluston hyödyntäminen erilaisissa virka-aputilanteissa, erityisesti terrorismintorjunnassa.

Uudistuksen pääasiallisena tavoitteena on vastata nykyistä paremmin poliisin toiminnalliseen tarpeeseen saada Puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta virka-apua sellaisissa tietyissä yllättävissä ja vakavan rikollisuuden kiireellisissä uhkatilanteissa, jotka vakavasti vaarantavat henkeä ja terveyttä ja joiden estäminen ja keskeyttäminen vaativat sotilaan henkilökohtaista aseistusta tai rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttöä. Tavoitteena on, että säännökset mahdollistaisivat päätöksenteon virka-avun antamisesta sellaisella vasteajalla, että päätös ehdittäisiin panna toimeen käytettävissä olevan ajan puitteissa.

Voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antamista koskevaan päätöksentekoon sekä virka-apupäätöksen toimeenpanoon tarvittava aika eri viranomaistasolla myös käytännössä lyhenee, jos varautuminen on riittävällä tasolla mahdollistettu. Merkittävin tavoite lain uudistamisen taustalla on virka-avun antamista koskevaan päätöksentekoon kuluvan ajan lyhentäminen niin, että viranomaisilla olisi parempi valmius tarvittaessa vakavien ja vaarallisten rikosten torjuntaan.

Esityksen yhtenä tavoitteena on, että eräissä ennakkoon tiedossa olevissa tilanteissa, kuten Suomessa järjestettävän merkittävän kansainvälisen valtiovierailun turvaamiseksi, voitaisiin päätös sotilaan henkilökohtaista aseistusta tai rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun

antamisesta tehdä hyvissä ajoin ennen vierailua, mikäli tällaisen virka-avun arvioitaisiin olevan välttämätöntä yksilöityihin tietoihin perustuvan uhka-arvion mukaan. Pyrkimyksenä olisi siten turvata riittävät viranomaisresurssit sellaisella aikajänteellä, että erityissuojelua nauttivan henkilön ja tämän vierailun turvaaminen voitaisiin asianmukaisesti varmistaa.

Virka-apulaissa ja rajavartiolaissa pyritäisiin selkeyttämään virka-avun antamista koskevaa päätöksentekoa ja varsinaista toimivaltuuksien käyttöä poliisitehtävissä. Tavoitteena on myös perustuslain rajoissa yksinkertaistaa tietyn poliisin omaa aseistusta lähellä olevan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen aseistuksen käyttöä sisältävän vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyä sekä turvata virka-apupäätöksen toimeenpano nykyistä lyhyemmällä aikajänteellä. Lakiehdotuksilla ei pyritä korjaamaan poliisin resurssivajetta eikä lisäämään virka-aputehtävien määrää. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutusta asianomaisten viranomaisten toimivaltuuksiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille, jolla kumotaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Uuden lain säätämistä on pidetty perusteltuna ottaen huomioon, että ehdotetut muutokset kohdistuvat laajasti virka-apusääntelyn kokonaisuuteen. Virka-avun peruslähtökohtia ei kuitenkaan muutettaisi. Kyse olisi edelleen poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti, eikä sääntelyllä luotaisi Puolustusvoimille itsenäisiä toimivaltuuksia tai tehtäviä. Esityksen lakiehdotuksissa ei myöskään laajennettaisi poliisin oikeutta voimakeinojen käyttöön siitä, miten se poliisilain perusteella muutoinkin määräytyy. Virka-apua käytettäisiin yksittäisissä tilanteissa, joissa poliisin omat resurssit ovat riittämättömät tai tehtävän suorittaminen edellyttää Puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä.

Voimassa olevassa virka-apulaissa määritelty luettelo virka-aputehtävistä, joiden suorittamiseksi poliisilla olisi oikeus saada Puolustusvoimien virka-apua, päivitettäisiin vastaamaan yksityiskohtaisemmin nykyisiä tarpeita sekä kuvaamaan myös niitä tehtäviä, joissa voidaan poikkeuksellisesti tarvita poliisin omaa aseistusta järeämpiä voimakeinoja. Virka-apupyynnön sisältöä koskevat perusvaatimukset säädettäisiin lain tasolla.

Ehdotettuun virka-apulakiin otettaisiin säännös eräiden poliisilaissa säädettyjen periaatteiden noudattamisesta virka-aputehtävissä. Vaikka poliisilain säännöksiä noudatetaan myös virka-aputehtävissä, erityinen säännös olisi omiaan korostamaan näiden periaatteiden merkitystä koko virka-apuprosessissa.

Ehdotetussa virka-apulaissa 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 operaation johdossa tekemä päätös käyttää voimakeinoja. Virka-avun antamista koskevaa päätöksentekomenettelyä voi joissain tapauksissa edeltää ennakollinen päätös virka-apuun varautumisesta. Ylipäänsä säännöksiä voimakeinojen käytöstä selkeytettäisiin. Ehdotetussa virka-apulaissa säädettäisiin myös nykyistä selkeämmin siitä, että lähtökohtaisesti kaikki virka-aputehtävät voivat tietyin edellytyksin sisältää voimakeinojen käyttöä.

Sotilaan henkilökohtaista aseistusta tai rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta sisältävä virka-apu määriteltäisiin ehdotetussa virka-apulaissa ja rajavartiolaissa vaativaksi virka-avuksi, jota voitaisiin antaa vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa tarkoin säädettyjen

edellytysten vallitessa laissa yksilöityjen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Edellytyksiä on tarkasteltu niin toiminnallisesta kuin valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Tarkastelun pohjalta ehdotetaan, että vaativaa virka-apua myönnettäessä ei enää edellytettäisi käsillä olevalta tilanteelta suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran välittömyyttä. Sääntelyssä pyritään siihen, että päätös voitaisiin tehdä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa, jotta virka-apu voitaisiin myös toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa. Tämä niin sanottu puuttumiskynnys on ilmaistu lakiehdotuksessa siten, että kyseessä tulisi olla havaintoihin tai yksilöityihin tietoihin perustuva oletus ihmisten hengen tai terveyden vakavasti vaarantavasta rikoksesta, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu olisi välttämätöntä. Lisäksi ehdotetaan, että vaativaa virka-apua voitaisiin jatkossa antaa myös eräiden terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Edellytyksenä säilyisi kuitenkin edelleen tällaisen virka-avun viimesijaisuus eli välttämättömyys suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisten vierailujen turvaamismahdollisuuksia laajennettaisiin sisällyttämällä virka-apulakiin nimenomainen säännös mahdollisuudesta saada vaativaa virka-apua laissa säädetyin edellytyksin myös kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi. Säännös mahdollistaisi tällaista vaativaa virka-apua koskevan pyynnön ja päätöksen tekemisen ennakoon.

Vaativaa virka-apua koskeva päätöksentekotasoo säilytettäisiin lähtökohtaisesti nykyisellään eli asiasta päättäisi sisäministeriön puolustusministeriölle tekemän pyynnön johdosta valtioneuvoston yleisistunto ja kiiremenettelyssä puolustusministeriö. Ehdotettu virka-apulaki muuttaisi kuitenkin nykytilaa siten, että vaativasta virka-avusta voitaisiin tietyissä tilanteissa päättää nykyistä alemmalla päätöksentekotasolla, mikäli arvioitaisiin, että vaativassa virka-aputehtävässä olisi riittävää turvautua tiettyjen poliisin omaa aseistusta lähellä olevan, mutta sitä voimakkaamman Puolustusvoimien aseistuksen, kuten konekiväärin ja tarkkuuskiväärin käyttöön. Päätös kyseisenlaisista poliisin omaa aseistusta lähellä olevan, mutta sitä voimakkaamman Puolustusvoimien aseistuksen käyttöä sisältävästä vaativasta virka-avusta tehtäisiin pääsääntöisesti puolustusministeriössä sisäministeriön pyynnöstä. Kuitenkin silloin, jos ministeriötasoinen päätöksenteko ei olisi mahdollista tilanteen ennakoimattomuudesta johtuvan kiireen vuoksi, voitaisiin päätös tehdä Poliisihallituksen pyynnöstä Pääesikunnassa. Molemmista tapauksista asia tulisi jälkikäteen esitellä valtioneuvoston yleisistunnolle, jolla olisi toimivalta päättää virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Vaativan virka-avun lisäksi kyseistä lähellä poliisin omaa aseistusta olevaa Puolustusvoimien aseistusta voitaisiin käyttää myös tavanomaisissa virka-aputehtävissä esteen poistamiseksi voimakkeiden käyttöä koskevien säännösten puitteissa. Esteen poistamista koskevasta virka-avusta päätettäisiin keskusvirastotasolla, eikä päätöstä tarvitsisi jälkikäteen alistaa valtioneuvoston käsittelylle. Tällaisesta aseistuksesta sekä sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädettäisiin laissa ja tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Sääntelytarkkuuden parantamisella tavoitellaan selkeämpää lainsäädäntöä päätöksenteon tueksi.

Ehdotettuun virka-apulakiin on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää nimenomainen säännös varautumisesta. Säännös velvoittaisi poliisia ja Puolustusvoimia yhteiseen suunnitteluun ja muihin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan virka-aputehtävien asianmukainen hoitaminen. Säännös myös mahdollistaisi vaativaan virka-apuun sisältyvän kaluston liikuttelun ennakolta tapahtumapaikalle Pääesikunnan päätöksen nojalla poliisin pyydettyä tällaista varautumisapua tilanteissa, joissa ei ole käsillä yksilöityä vaativan virka-avun antamisen edellytyksenä olevaa rikoksen vaaraa, jonka perusteella voitaisiin päättää antaa varsinaista virka-apua. Varautumista koskevan päätöksen tekemisessä on kuitenkin otettava huomioon tilanteesta tehty uhka-arvio ja voimava-

rojen käytön tarkoituksenmukaisuus. Tällainen varautumista koskeva päätös ei oikeuttaisi kaluston ja voimakeinojen käyttöön, vaan voimakeinojen käyttö edellyttäisi riippuen tarvittavien voimakeinojen voimakkuudesta ja tilanteen kiireellisyydestä joko valtioneuvosto- tai keskusvirastotasolla tehtävän päätöksen vaativan virka-avun antamisesta. Vastaavan varautumisen on tulkittu olevan mahdollista nykyisenkin lainsäädännön puitteissa, mutta nimenomainen säännös selkeyttäisi oikeustilaa.

Virka-aputilannetta johtaisi poliisi, joka myös päättäisi voimankäytöstä. Konkreettisesti voimankäyttövälinettä lain tarkoittamassa virka-aputehtävässä käyttäisi Puolustusvoimien ammatillisotilas, joka on koulutettu kyseisen voimankäyttövälineen käyttöön. Ehdotettu virka-apulaki sisältää säännöksen, joka edellyttäisi virka-aputilannetta johtavalta poliisimieheltä perehtyneisyyttä Puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin. Perehtyneisyyden voidaan katsoa olevan välttämätöntä, jotta tilannetta johtava poliisimies voi arvioida tehtävän suorittamiseksi soveltuvan ja voimakeinojen käyttöä koskevien säännösten mukaisen voimakeinon. Säännös linkittyisi osaltaan myös poliisille ja Puolustusvoimille lakiehdotuksessa esitettyyn velvollisuuteen etukäteisvalmisteluun ja muilla tarvittavilla toimenpiteillä yhteistyössä varmistaa virka-aputehtävien häiriötön hoitaminen.

Rajavartiolain mukaan poliisilla on oikeus saada myös Rajavartiolaitokselta sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Säännökset vastaavat keskeisiltä osiltaan voimassa olevan virka-apulain säännöksiä Puolustusvoimien sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävästä virka-avusta poliisille. Jotta sääntely olisi yhdenmukaista, rajavartiolakiin tehtäisiin tältä osin virka-apulakiin ehdotettavia muutoksia vastaavat muutokset. Niitä olisivat erityisesti vaativan virka-avun edellytyksiä, päätöksentekoa ja virka-aputilanteen johtamista sekä vaatimaan virka-aputehtävään varautumista koskevat ehdotukset. Muihin rajavartiolain virka-apu- tai toimivaltuussäännöksiin ei ehdoteta muutoksia. Keskusvirastotasolla päätöksentekijänä olisi Rajavartiolaitoksen esikunta. Voimassa olevan rajavartiolain mukaan sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävä virka-apu on rajattu Suomen merialueelle ja talousvyöhykkeelle sekä rajanylityspaikoille ja rajan läheisyyteen. Alueellisesta rajauksesta luovuttaisiin, jotta poliisilla olisi mahdollisuus saada Rajavartiolaitokselta vaativaa virka-apua myös muualla Suomessa silloin, kun se katsotaan perustelluksi ja tarkoituksenmukaiseksi, eikä virka-avun antaminen vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetuilla säännöksillä ei olisi vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Ehdotetut virka-apulain säännökset mahdollistaisivat virka-avun saamisen Puolustusvoimilta niin sanotuissa tavanomaisissa virka-aputehtävissä sekä parantaisivat poliisin mahdollisuuksia puuttua nopeasti ja tehokkaasti vakaviin ja vaarallisiin häiriötilanteisiin. Lisäksi säännökset mahdollistaisivat Puolustusvoimien henkilö- ja materiaaliressurssien tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen käytön poliisin tukemiseksi. Puolustusvoimien poliisille antama virka-apu mahdollistaa esimerkiksi isojen valtiovierailujen turvaamistehtävissä sen, että poliisin ei tarvitse sitoa niihin maakuntien hälytysvalmiuden ylläpitämiseksi kriittisiä poliisiresursseja, kun tehtävään voidaan saada Puolustusvoimilta virka-apua. Terrorismintorjuntatilanteessa poliisi voisi pyytää sotilaallista voimakeinoapua joko Puolustusvoimilta tai rajavartiolain perusteella Rajavartiolaitokselta. Äkillisten tilanteiden osalta käytössä olisi turvallisuusviranomaisten voimassaolevat päivystysjärjestelyt.

Verrattuna voimassa oleviin säännöksiin virka-avun antamista koskevaa päätöksentekomenetelyä porrastettaisiin vastaamaan paremmin operatiivista tarvetta. Sellaista päätöksentekotoimivaltaa, joka nykyisin kuuluu valtioneuvostolle, säädettäisiin jatkossa rajatusti osin kuuluvaksi Poliisihallitukselle ja Pääesikunnalle tai Rajavartiolaitoksen esikunnalle. Pääesikunta tai Rajavartiolaitoksen esikunta voisi Poliisihallituksen pyynnöstä päättää sellaisesta vaativasta virka-avusta, jossa voitaisiin käyttää asetuksella tarkemmin määriteltävää poliisin aseistusta voimakkaampaa tai tarkempaa aseistusta. Keskusvirastojen päätöksentekotoimivalta olisi kuitenkin sidottu kiireellisiin ja ennakoimattomiin tilanteisiin, joissa olisi ilmeistä, ettei pyyntöä ehditä tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi käsitellä ministeriöissä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta. Lopullinen päätöksentekotoimivalta eli niin sanottu jälkikontrolli pysyisi valtioneuvostolla, joka päättäisi avun antamisen jatkamisesta ja lopettamisesta. Pääesikunta tai Rajavartiolaitoksen esikunta voisi Poliisihallituksen pyynnöstä päättää myös sellaisen virka-avun antamisesta, jossa voitaisiin käyttää edellä tarkoitettua aseistusta esteen poistamiseksi muussakin virka-aputehtävässä kuin vaativassa virka-avussa.

Ehdotettujen muutosten arvioidaan parantavan poliisin kykyä reagoida muuttuneen turvallisuusympäristön haasteisiin ja mahdollisiin kansallista turvallisuutta uhkaaviin toimintoihin keventämällä päätöksentekojärjestelmää. Tällä hetkellä kaiken sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mahdollisesti sisältävän virka-avun antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto lukuun ottamatta kiireellisen virka-avun tapausta, jolloin puolustusministeriö tai Rajavartiolaitoksen osalta sisäministeriö tekee asiassa päätöksen. Lain soveltamisalaan kuuluvien rikosten estäminen ja keskeyttäminen edellyttävät mahdollisimman nopeaa reagointia tilanteeseen, mihin osataan pyrkiä tuomalla päätöksentekoa lähemmäksi operatiivisia toimijoita. Ehdotetut muutokset parantaisivat turvallisuusviranomaisen mahdollisuuksia puuttua ja reagoida nopeasti ja tehokkaasti vakaviin sekä vaarallisiin häiriötilanteisiin.

Ehdotetulla virka-apulailla ja rajavartiolain muutoksilla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta valtioneuvoston työhön ja toimivaltuuksiin. Valtioneuvostolla säilyisi edelleen toimivalta päättää kaikkein järeimpiä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta. Vaikka valtioneuvoston yleisistunnolle nykyisin kuuluvaa toimivaltuutta osittain ehdotetaan annettavaksi sisäministeriölle ja puolustusministeriölle sekä poliisin ja Puolustusvoimien hallinnonalojen keskusvirastotasolle, säilyisi valtioneuvostolla kuitenkin edelleen mahdollisuus siltäkin osin jälkikäteeseen kontrolliin. Lisäksi ohjaavilla ministeriöillä, jotka vastaavat hallinnonalojensa toiminnasta, olisi mahdollisuus puuttua keskusvirastotasolla tehtyyn päätökseen varautumisesta vaativan virka-avun antamiseen.

Ehdotettu sääntely edellyttäisi siis jatkossakin ministeriöiltä asianmukaisia varallaolojärjestelmiä ja varautumista sekä yhteisiä harjoituksia, toimintamalleja ja valtioneuvoston poikkihallinnollista yhteistyötä. Vaativan virka-avun antamista koskevan päätöksen tekemistä edeltää horisontaalinen valmisteluyhteistyö valtioneuvoston sisällä ja hallinnonalojen kesken. Valtioneuvostosta annettu laki edellyttää esittelevän ministeriön toimivan tarpeen mukaan yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ennen päätösesityksen tekemistä. Virka-avun antamisen osalta korostuu sisäministeriön ja puolustusministeriön välinen yhteistyö, mutta myös valtioneuvoston kanslialla on asiassa keskeinen rooli, sillä sen toimialaan kuuluvat mm. valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Lisäksi valtioneuvoston kanslia vastaa pääministerin toimeksiannosta valtioneuvoston yleisistuntojen järjestämisestä.

Tiedustelulainsäädännön myötä suojelupoliisin rooli muuttui enemmän tiedustelupalveluksi ja suojelupoliisilla ei enää ole tarvetta aseellisten voimakeinojen käyttöä sisältävälle virka-avulle.

Ehdotetulla lailla turvattaisiin kuitenkin tiedustelulainsäädännössä suojelupoliisille ja Puolustusvoimille säädetyn yhteistoimintavelvoitteen toteuttamiseksi tarpeellisen virka-avun pyytäminen ja antaminen.

Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutuksia poliisin ja Puolustusvoimien tai poliisin ja Rajavartiolaitoksen väliseen toimivallanjakoon. Virka-apulailla ei säädettäisi Puolustusvoimille itsenäisiä toimivaltuuksia, vaan virka-avun antamisessa olisi kyse nimenomaan poliisin avustamisesta poliisin toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamisessa poliisin johdolla ja ohjauksessa. Vastaavasti rajavartiolaitain mukaiset vaativat virka-aputehtävät suoritettaisiin poliisin johdolla ja ohjauksessa. Poliisilakiin ehdotettavalla muutoksella laajennettaisiin jonkin verran poliisin oikeutta käyttää Puolustusvoimien avustuksella sotilaan henkilökohtaista voimakkaampaa aseistusta myös muiden kuin terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Nykyistä selkeämmät säännökset sujuvoittaisivat yhteistoimintaa etenkin nopeissa poikkeuksellisissa ääritilanteissa ja tehostaisivat valmiutta viranomaisyhteistyötä hyödyntäen.

Ehdotetuilla säännöksillä ei olisi merkittäviä vaikutuksia viranomaisten työmäärään. Vaativaa virka-apua koskevan päätöksentekomenettelyn porrastamisella ei lähtökohtaisesti lisittäisi Pääesikunnan, Rajavartiolaitoksen esikunnan tai Poliisihallituksen tehtäviä, sillä vaativaa virka-apua voitaisiin pyytää ja sen antamisesta päättää vain poikkeuksellisissa yksittäistilanteissa. Vaativaa virka-apua koskevat säännökset olisivat pitkälti varautumissäännöksiä erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Ehdotetulla virka-apulailla ei lisittäisi virka-aputehtävien määrää, vaan muutettaisiin lainsäädäntöä vastaamaan paremmin operatiiviseen tarpeeseen, jos sellainen tarve muuttuneessa toimintaympäristössä syntyy.

Ehdotetussa virka-apulaissa oleva korostettu yhteistoimintavelvollisuus ei lisäisi poliisin tai Puolustusvoimien työmäärää merkittävästi, sillä viranomaisilla on jo nykyisin esimerkiksi yhteistoimintaharjoituksia ja materiaalikoulutusta. Myös hallintolaki velvoittaa viranomaisia edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Virka-aputehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen edellyttääkin käytännön operatiivisen yhteistyön lisäksi myös koulutustoimintaa ja operatiivisten menettelytapojen yhtenäistämistä.

4.2.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen

Ehdotuksilla pyritään muun muassa vaikuttamaan rikosentorjuntaan. Etenkin varautumissäänteillä voisi olla rikoksia torjuva vaikutus, mikäli varaudutaan johonkin tilaisuuteen sijoittamalla ennalta välineistöä ja henkilöstöä kynnys suorittaa rikos kasvaa. Toisekseen kun poliisin kyky reagoida turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin kasvaa voi kynnys ryhtyä rikoksen suunnitteluun tai toteuttamiseen nousta.

Rikosentorjunnalla pyritään vähentämään rangaistavan käyttäytymisen kielteisiä seurauksia, kuten henkilöuhreja, rikoksen uhrin henkilövahinkoja, kärsimystä, esinevahinkoja ja taloudellisia vahinkoja ja valtion kontrollijärjestelmän kustannuksia. Rikosten torjunta ja ennalta ehkäiseminen lisää myös kansallista turvallisuuden tunnetta.

Kansainvälisten vierailujen turvallisuusjärjestelyjen päivittäminen lain tasolla vaikuttaa myönteisesti turvallisuuteen ja Suomen uskottavuuteen turvallisena toimijana.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Poliisin tehtävänä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Poliisi voi joutua tehtäväänsä suorittaessaan puuttumaan yksilöiden perusoikeuksiin, kuten vapauteen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen. Poliisille on lainsäädännössä säädetty lukuisia toimivaltuuksia, joita poliisi tarvitsee tehtävänsä suorittamiseksi. Yksi toimivaltuuksista on poliisilaissa säädetty poliisin oikeus voimakeinojen käyttöön. Voimakeinojen käyttöä koskee lisäksi rikoslain säännökset voimakeinojen käytön äärimmäisistä rajoista (voimakeinojen käytön liioittelu). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että voimankäyttöoikeuksia uskotaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä.

Virka-apulainsäädännön soveltaminen voi äärimmillään tarkoittaa perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa suojattuihin oikeushyviin puuttumista. Ehdotetun sääntelyn mukaisten Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen aseellisten voimakeinojen käyttö olisi hyvin epätodennäköistä ja kohdistuisi toteutuessaankin vain äärimmäisen vakavia rikoksia tekeviin henkilöihin. Voimakeinojen käytön vaikutukset on rajattava siten, etteivät ne kohdistu sivullisiin. Virka-apulainsäädännön piirissä toimittaessa turvaudutaan aina poliisin voimankäyttöperiaatteiden mukaisesti lievimpään mahdolliseen keinoon ja kaikessa toiminnassa sekä tilannetta johtava poliisi että Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virka-apuosasto toimivat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Nykyisessäkin virka-apulainsäädännössä on pyritty mahdollistamaan äärimmäiseen tilanteeseen reagoiminen ja siten kansallisen turvallisuuden suojaaminen, millä on myönteisiä vaikutuksia yksittäisten kansalaisten turvallisuuteen, mikä osaltaan turvaa heidän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tätä ei tulla muuttamaan ehdotetulla lainsäädännöllä.

Vaikutukset Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virka-apun antamiseen poliisille Ahvenanmaan maakunnassa

Esityksessä ehdotettava terrorismintorjuntaan ja muuhun ihmisten henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen estämiseen ja keskeyttämiseen liittyvä vaativa virka-apu voisi sisältää myös sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Terrorismintorjuntaa voidaan pitää Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevassa sopimuksessa tarkoitettuna poikkeuksellisena tilanteena, mutta virka-apusäännösten sovellettavuutta Ahvenanmaalla olisi kuitenkin aina arvioitava tapauskohtaisesti.

Peruslakivaliokunta on lausunnossaan 19/2005 pitänyt asianmukaisena, että valtioneuvosto yhteistyössä itsehallintoviranomaisten kanssa laatii suunnitelman sellaisia uhkaavia tilanteita varten, jollaisissa Rajavartiolaitos voisi tarvita Puolustusvoimien virka-apua Ahvenanmaan demilitarisoidulla alueella. Perustuslakivaliokunta on uudistanut huomionsa rajavartiolaain muuttamista koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 220/2013 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 9/2014 vp), jossa se on todennut pitävänsä tarpeellisenä, että Ahvenanmaan erityisasemasta johtuvat vaikutukset viranomaisten virka-apuun selvitetään ja sääntelyä tarvittaessa täydennetään. Tämä hallituksen esitys pyrkii osaltaan vastaamaan esitettyyn pyyntöön.

Esitykseen ei sisälly säännöksiä, jotka koskevat Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen antamaa virka-apua suoraan maakunnan viranomaiselle. Esitys koskee Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen valtakunnan poliisille antaman virka-apun sääntelyä, jota voidaan soveltaa tietyn edellytyksin myös Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 73/1990 vp) käsite

kattaa muun muassa terrorismintorjuntaa koskevan lainsäädännön. Tässä esityksessä ehdotettavat vaatimaan virka-apuun liittyvät valtakunnan viranomaisten väliset virka-apusäännökset olisivat edellä mainitut sopimukset huomioon ottaen voimassa myös kyseisten viranomaisten toimissa maakunnan alueella. Viranomaisten on soveltaessaan esitettyä lainsäädäntöä toiminnassaan otettava huomioon Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset sopimukset.

Päätös sotilaallista asevoimaa sisältävästä vaativasta virka-avusta tehtäisiin tai vahvistettaisiin viimekädessä valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa varmistettaisiin toiminnan yhteensopivuus demilitarisointia ja neutralisointia koskevien sopimusvelvoitteiden kanssa sekä asian muut ulkopoliittiset ulottuvuudet tarvittaessa ulkoministeriön arvion pohjalta.

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset ovat luonteeltaan epäsuoria, koska ehdotus ei sisällä uusia ja kustannuksia aiheuttavia viranomaistehtäviä. Esityksen sisältämillä lakiehdotuksilla ajantasaistettaisiin voimassaolevaa lainsäädäntöä nojautuen nykyisiin rakenteisiin ja mekanismeihin.

Yksi Puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä on muiden viranomaisten tukeminen, mikä käytännössä mahdollistaa Puolustusvoimien resurssien käytön toisen viranomaisen tehtävän tueksi. Antamalla virka-apua voidaan tehostaa Puolustusvoimille hankitun materiaalin ja sen koulutetun henkilöstön käyttämistä sekä sen käytössä olevien resurssien hyödyntämistä silloin kun toisen viranomaisen voimavarat ovat tilanteeseen nähden riittämättömät. Poliisi käyttäisi Puolustusvoimien virka-apua poikkeuksellisissa tilanteissa, jolloin virka-apu olisi Puolustusvoimien laissa säädettyjen tehtävien mukaista. Taloudelliset vaikutukset Puolustusvoimille eivät kuitenkaan voi olla sellaisia, että se vaarantaisi Puolustusvoimien ensisijaisten tehtävien suorittamista. Vastaavasti rajavartiolaitoksen sääntelyn mukaan virka-avun ja tuen antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

Virka-apu sisältyy laajaan viranomaisyhteistyön käsitteeseen. Viranomaisten on hallintolain mukaan toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisyhteistyö on Suomessa nähty ratkaisuna niukkoihin viranomaisresursseihin, toiminnan tehostamiseen, poikkeuksellisten tilanteiden hoitoon ja kansalaisten parempaan palveluun. Suomen kokoisessa väestömäärältään pienessä, mutta pinta-alaltaan suuressa valtiossa, jossa varautuminen perustuu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalliin, poliisin ei ole tarkoituksenmukaista itse hankkia kaikkia niitä voimavaroja, joita sen on mahdollista saada toiselta viranomaiselta, jolla kyseiset voimavarat (suorituskyvyt) ovat valmiina poikkeuksellisia tilanteita varten ja jonka palveluksessa olevat ovat koulutettuja voimavarojen käyttöön. Ehdotettu sääntely olisi kokonaistaloudellisesti perusteltu tapa varautua poikkeuksellisiin, mutta ei poissuljettuihin tilanteisiin Suomen kokoisessa valtiossa. Yhteiskunnan kokonaistaloudellisen resurssien käytön kannalta virka-apua on perusteltua kehittää ja ylläpitää. Ei ole kustannustehokasta hankkia poliisille vastaavaa voimankäyttövälineistöä kuin Puolustusvoimilla tai Rajavartiolaitoksella on. Erityisesti välineistön käyttökoulutukseen tarvittava aika olisi suhteetonta verrattuna poliisin nykyisiin resursseihin. Käyttötilanteet olisivat myös erittäin harvinaisia, jolloin kyseisen suorituskyvyn rakentaminen ja ylläpitäminen poliisiin ei ole kustannustehokasta.

Ehdotetun sääntelyn ei arvioida lisäävän virka-apupyynnöiden määrää. Virka-apupyynnöiden määrä riippuu turvallisuustilanteesta ja poliisin tehtävien luonteesta. Turvallisuusympäristön ollessa jatkuvassa muutoksessa on kuitenkin mahdollista, että poliisin hoidettavaksi tulee vaati-
viakin tilanteita, joissa sen omat voimavarat tai välineet eivät ole riittäviä.

Ehdotuksen lähtökohtana on pysyttää nykyinen sääntely siitä, että virka-avun kustannuksista vastaa sen antaja. Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytilaa ja kehittämistä koskeneen selvityksen mukaan suuri osa virka-aputehtävistä on Puolustusvoimien rutiiniluonteista toimintaa, joka jakautuu työkuormana puolustushaaroittain ja eri joukko-osastojen välille. Virka-apu on vain pieni osa Puolustusvoimien kokonaistoimintaa, eivätkä virka-aputehtävät yleensä aiheuta järjestelyiltään merkittäviä ongelmia Puolustusvoimille. Osaan virka-aputehtävistä voidaan joutua käyttämään erityisen kalliita resursseja, kuten helikoptereita. Toisaalta joskus tehtävät saattavat pitkittyä kestoltaan tai sitoa toistuvasti samaa erikoistunutta asiantuntemusta. Esitys mahdollistaakin sen, että tietyissä tilanteissa, joissa virka-avun antaminen pitkittyy tai sitoo suuria määriä voimavaroja taikka muuten aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, on Puolustusvoimilla oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Korvauksen saaminen on ollut tietyin edellytyksin mahdollista jo nykyisen lainsäädännön perusteella, mutta käytännössä virka-avun antamisesta aiheutuneita kustannuksia ei ole katsottu tarpeelliseksi periä poliisilta. Vastaava sääntely on voimassa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken, poliisin ja Rajavartiolaitoksen kesken vaativassa virka-avussa sekä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kesken. Näin ollen kustannustenjakoa säilyisi ennallaan lakiuudistuksesta riippumatta.

Ehdotus sisältää nimenomaiset säännökset varautumisesta, mikä mahdollistaa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kaluston ja välineistön liikuttelun virka-aputehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavan valmiuden saavuttamiseksi. Virka-apulain varautumista ja suunnittelua koskevat säännökset edellyttävät poliisin ja Puolustusvoimien yhteistyötä, säännöllistä harjoittelua sekä kouluttautumista. Arvion mukaan tarve pyytää vaativaa virka-apua koskevaa varautumista voisi aktualisoitua muutaman kerran vuodessa, joten kustannukset siltä osin eivät olisi kovin merkittäviä.

Ehdotetuilla säännöksillä pyritään muun muassa mahdollistamaan poliisin mahdollisimman tehokas ja oikea-aikainen puuttuminen Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen avustuksella eräisiin hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttaviin rikoksiin, erityisesti terrorismirikoksiin. Terrorismirikosten estämistä koskevien säännösten soveltaminen jäänee kuitenkin lain kaikkia käytännön soveltamistilanteita ajatellen hyvin marginaaliseksi, vaikkakin toimintaympäristö on muuttunut terrorismitilanteen osalta sen jälkeen, kun voimassaolevaan virka-apulakiin lisättiin terrorismirikosten estämistä koskevat säännökset. Suojelupoliisin mukaan terrorismikujien uhka länsimaista intressejä ja turistikohteita vastaan on kohonnut, ja myös suomalaiset voivat joutua länsimaita vastaan suunnattujen iskujen kohteiksi. Suojelupoliisin arvion mukaan terrorismin uhka Suomessa on tasolla kohonnut.

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen kustannuksia on arvioitu hallituksen esityksessä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp, s. 153-154). Sen mukaan "esimerkiksi jo yhdenkin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen estäminen voi ehkäistä todella merkittävien kustannusten syntymisen, puhumattakaan fyysisistä seuraamuksista. Yhden terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen kokonaiskustannukset voivat muodostua kansantaloudellisestikin merkittäviksi jopa useisiin miljooniin euroihin. Esimerkiksi Ranskassa tapahtuneet terroristi-iskut ovat Ranskan viranomaisien mukaan aiheuttaneet Ranskalle arviolta 750 miljoonan euron menetykset pelkästään turismin vähentymisenä (Reuters in Paris 23.8.2016). Brysselin terroristi-iskujen arvioitiin maksaneen Belgian taloudelle lähes miljardin verran (Politico 26.7.2016).

Ehdotettujen säännösten perusteella poliisi voisi saada käyttöönsä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen materiaalia ja aseistusta. Tästä johtuen poliisin, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tulisi varmistaa virka-aputehtäviin osallistuvien ja erityisesti vaativassa virka-aputehtävässä tilannetta johtavan poliisin riittävä perehtyneisyys Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin. Myös virka-apuosastoon kuuluvilla tulisi olla riittävä tuntemus poliisin toimintaperiaatteista ja poliisitoimintaa koskevista säännöksistä. Tämä edellyttää Puolustusvoimien ja poliisin sekä Rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteistä koulutusta ja muuta harjoitustoimintaa. Poliisilla ja Puolustusvoimilla sekä poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on jo nykyisen lainsäädännön perusteella laajaa yhteistoimintaa esimerkiksi koulutuksen ja harjoitusten muodossa. Ehdotetulla virka-apulailla vahvistettaisiin entisestään poliisin ja Puolustusvoimien yhteistoimintaa virka-aputehtävien mahdollisimman häiriöttömän hoitamisen ja toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi. Ehdotetuilla säännöksillä parannettaisiin viranomaisten joustavaa yhteistyötä vaativissa erityistilanteissa ja mahdollistettaisiin näiden henkilö- ja materiaaliresurssien tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö toisen viranomaisen tukemiseksi.

Uuden virka-apulain toimeenpanoon liittyvää koulutusta tulisi kohdentaa lähinnä poliisin yleisjohtotehtävissä toimiville poliisimiehille. Perehtyminen Puolustusvoimien aseiden ja suorituskykyjen ominaisuuksiin ja käyttöperiaatteisiin pystyttäisiin toteuttamaan poliisimiesten osallistumisella Puolustusvoimien harjoituksiin ja koulutustapahtumiin, joista ei aiheudu Puolustusvoimille eikä poliisille merkittäviä lisäkustannuksia.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia valtion talousarvioon.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Yleistä

Lainsäädäntöhankkeen valmistelun alkuvaiheessa pohdittiin mahdollisuutta saavuttaa hankkeen tavoitteet osauudistuksen avulla. Valmistelun aikana kokonaisuudistus arvioitiin sääntelyn kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisemmaksi vaihtoehdoksi, koska voimassaoleva virka-apulaki on peräisin vuodelta 1981 ja siihen on tehty useita korjauksia. Useat tarpeelliseksi arvioidut muutokset linkittyvät toisiinsa tavalla, joka edellytti lain kokonaisvaltaista tarkastelua.

Varautuminen ja periaatteet

Suunnittelu ja ennakointi ovat yleisesti laadukkaan poliisitoiminnan taustalla. Nykyinen käytäntö on, että virka-aputehtäviä tosiasiallisesti harjoitellaan hyvin intensiivisesti ja vaativiin virka-aputehtäviin valmistaudutaan ja varaudutaan ennen varsinaisen päätöksentekohetken aktualisoitumista. Lakiesityksen yhtenä tavoitteena on tiivistää virka-apulaissa säädetyn menettelyn vaatimaa aikaa niin, että oikea-aikainen päätöksenteko on mahdollista. Varautumista koskeva säännös vastaa osaltaan tähän kysymykseen, koska vaativaa virka-apua koskevien päätöksentekoodellytysten laskeminen hyvin matalalle tasolle nähtiin ongelmallisena.

Lakiehdotusta valmistelleessa työryhmässä harkittiin, olisiko nykyinen varautumista koskeva käytäntö tarpeen kirjata lakiin vai voisiko varautuminen tapahtua ilman erillistä lain säännöstä. Työryhmässä päädyttiin siihen, että virkamiesten oikeusturvan ja käytäntöjen läpinäkyvyyden kannalta nimenomainen säännös olisi perusteltu. Esimerkiksi oikeusturvan ja korvausvastuun kysymys voisi aktualisoitua tilanteessa, jossa Puolustusvoimien virka-apuosaston kuljetusauto

joutuu onnettomuuteen matkalla varautumista koskevalle tehtäväpaikalle. Työryhmässä arvioitiin, onko tarvetta säätää erikseen puolustusministeriön ja sisäministeriön oikeudesta keskeyttää varautumisen valmistelu vai riittääkö säädöspohjana ministeriön yleinen oikeus ohjata hallinnonalansa toimintaa. Arvioinnissa päädyttiin kuitenkin siihen, että ministeriöllä tulisi tarvittaessa olla oikeus keskeyttää varautuminen, koska pelkän alaisen hallinnon ohjausta koskevan yleistoimivallan nojalla ei voida puuttua operatiiviseen toimintaan.

Varautumisen osalta mahdollisena ongelmana nähtiin sen lisäämä mahdollisuus pakkotilan kaltaiseen tilanteeseen ja hätävarjeluun, mutta se mahdollisuus on olemassa jo nykyisin sekä koskee myös lakiesityksen päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön nojalla varautuminen ja suunnittelu vahvistavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista viranomaisen toiminnassa toimivaltuuksia käytettäessä vaativissa rikostorjuntatehtävissä, jossa useampi viranomainen on mukana. Myös virka-aputehtävissä sovellettavista poliisilain periaatteista säätäminen nähtiin nykyisen perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiseksi, vaikka toisaalta esimerkiksi perusoikeuksia koskevat säännökset ovat voimassa sektorilainsäädännöstä riippumatta.

Tavanomainen virka-apu

Virka-apulain niin sanottua tavanomaista virka-apua koskevan päätöksentekomenettelyn osalta katsottiin, että nykyinen käytäntö päätöksentekotason osalta on toimiva ja voimassaolevan virka-apulain 3 §:n päätöksentekomenettely ja viranomaisen toimivat käytännöt haluttiin säilyttää pääpiirteissään ennallaan lakia uudistettaessa.

Valmistelussa eräs keskeinen määritelmällinen ongelma liittyi sotilaan henkilökohtaisen aseiden käsitteeseen, jota ei ole lainsäädännössä määritelty, vaikka käsitettä käytetään muun muassa puolustusvoimista annetussa laissa, aluevalvontalaissa (755/2000) ja virka-apulaissa. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäämiseksi sekä oikeustilan selkiyttämiseksi katsottiin tarpeelliseksi määritellä lain tasolla virka-aputehtävissä käytettävissä oleva sotilaan henkilökohtainen aseistus sekä valtuuttaa säätämään asiasta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin virka-avussa käytettävistä Puolustusvoimien aseista. Toinen vaihtoehto olisi ollut nojautua nykytilaan ja käytäntöön avaten asiaa perusteluissa.

Virka-apupyynnön ja päätöksen osalta arvioitiin, onko laissa tarpeen säätää erikseen virka-apupyynnöstä ja sen sisältövaatimuksista. Virka-avun antamista koskevan viranomaisen päätöksen kohdistuessa lähinnä virka-apua pyytäneen toisen viranomaisen toimintaan, ei ollut yksiselitteistä olisiko säännös virka-apupyynnön sisällöstä tarpeen ja mitä sen tulisi sisältää. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että nimenomainen säännös virka-apupyynnön sisältö- ja muotovaatimuksista olisi perusteltu, jotta voitaisiin varmistua siitä, että virka-apu pyydetään vain silloin, kun siihen on laissa säädetty peruste ja jotta annettava virka-apu voitaisiin mitoittaa asianmukaisesti. Virka-apupyynnön ollessa mahdollisimman hyvin tehty ja perusteltu voidaan sen arvioida myös edesauttavan ja nopeuttavan virka-avun antamisesta päättämistä sekä toisaalta helpottavan virka-aputilanteen päätöksentekoa koskevaa jälkikäteistä arviointia. Hallintolain sääntelyn katsottiin täydentävän osaltaan säännöstä.

Valmistelussa katsottiin tarpeelliseksi säätää erikseen esteen poistamista koskeva säännös tavanomaista voimakkaampaa aseistusta käyttäen valtioneuvostoa matalammalle tasolle. Valmistelussa harkittiin myös kulkuneuvon tai aluksen pysäyttämistä koskevaa päätöksentekoa sisältävän säännöksen mahdollisuutta samassa yhteydessä. Matalamman päätöksentekotason rajaaminen esteen poistamiseen katsottiin kuitenkin yksiselitteisemmäksi ja tarkemmaksi sekä perus- ja ihmisoikeudet varmemmin turvaavaksi vaihtoehdoksi.

Päätöksenteko vaativassa virka-avussa

Valmistelussa arvioitiin, millä keinoin päätöksenteon vaatimaa aikaa voitaisiin tiivistää niin, että toimivaltaiset viranomaiset ehtisivät virka-apua käyttämällä puuttumaan käsillä olevaan vakavaan rikokseen oikea-aikaisesti. Asiantuntijanäkemyksen mukaan kaikkiin mahdollisiin uhkatilanteisiin sääntelyn kehittäminen ei tuo vastausta, mutta osaan vakavista rikoksista voitaisiin puuttua menettelyä kehittämällä.

Valmistelussa arvioitiin lainsäädännön nykytilaa, jossa voimankäyttöä on systematisoitu sotilaan tai rajavartiomiehen henkilökohtaista asetta ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttöä koskevien säännösten kautta kahteen kategoriaan. Voimakkaampi asevoima sisältää laajan valikoiman kaikenlaisia aseita, joista osan arvioidaan olevan melko lähellä poliisin omia voimankäyttövälineitä.

Nykyisen päätöksentekotason säilyttäminen osittain pääsääntönä katsottiin valtiosääntöoikeudellisesti perustelluksi, kun kyse on vaativan virka-avun tilanteesta. Päätöksenteon edellytyksiä nähtiin tarpeelliseksi kuitenkin täsmentää niin, että päätös voitaisiin nykyistä paremmin tehdä harkiten ja arvioiden. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää käsillä olevan vaaran olevan välittömästi uhkaavaa, mikä on omiaan sekoittamaan virka-apuresurssin antamista koskevan päätöksen poliisin operatiiviseen päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunnan asettamiin vaatimuksiin katsottiin kuitenkin muutoin tarpeelliseksi tukeutua (suuri ihmismäärä, rikossidonaisuus).

Valmistelun aikana arvioitiin tarkoituksenmukaiseksi säätää matalamman päätöksentekotason käytön edellytyksistä eräiden valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävien asetyypien osalta. Valmistelussa arvioitiin, että on myös nykytilan säilyttämistä puoltavia tekijöitä, joten nykyisestä jaottelusta sotilaallisiin voimakeinoin (vaativa virka-apu) ja tavanomaisiin voimakeinoin (sotilaan henkilökohtainen aseistus ja sitä lievemmat voimankäyttövälineet) ei ollut tarve kokonaan luopua. Jotta vaativaa virka-apua koskeva päätös voitaisiin tehdä valtioneuvostoa alemmalla tasolla, tulisi kyseessä olla aseistus, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta (ns. keskikategorian aseistus). Valmistelun aikana käsiteltiin erilaisia vaihtoehtoja sen osalta, missä vaativan virka-avun tilanteissa matalampi päätöksentekotaso voisi tulla kyseeseen. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun edellytyksille eli käyttötilanteille ei ole perusteltua tarvetta säätää muusta vaativasta virka-avusta poikkeavia edellytyksiä pois lukien tavanomaisessa virka-avussa käytettäväksi ehdotettu virka-apu esteen poistamiseksi.

Lakiesityksen muotoon laadittu työryhmän mietintö sisälsi vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyn osalta kaksi vaihtoehtoa, joista pyydettiin näkemyksiä lausunnonantajailta. Lausuntovaiheen jälkeisessä valmistelussa päädyttiin ehdottamaan päätöksentekotason madaltamista ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun osalta ministeriötasolle. Työryhmän valmistelemassa toisessa vaihtoehdossa pääsääntönä olisi ollut päätöksenteko keskusvirastotasolla eli operatiivisen hallinnon ylimmällä tasolla kaikissa tilanteissa riippumatta tilanteen kiireellisyydestä. Tässä päätöksentekoa koskevassa vaihtoehtoisessa menettelyssä Poliisihallituksen olisi tullut viipymättä ilmoittaa tekemästään virka-apupyynnöstä sisäministeriölle ja Pääesikunnan tekemästään päätöksestä tasavallan presidentille ja puolustusministeriölle. Puolustusministeriön olisi tullut viipymättä esitellä asia valtioneuvoston yleisistunnolle, joka olisi voinut päättää vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Tarkastellun päätöksentekomenettelyn etuna olisi ollut operatiivisessa hallinnossa oleva toiminnallinen substanssiosaaminen sekä toimivien ja vakiintuneiden päivystysjärjestelyjen sekä lyhyemmän päätöksentekoketjun mahdollistama nopea päätöksentekokyky. Menettely olisi ollut sovellettavuudeltaan yksinkertainen ja tukenut lain tavoitteena olevaa aikaikkunan tiivistämistä.

Menettelyssä parlamentaarinen vastuu olisi kuitenkin toteutunut heikommin kuin nyt ehdotettavassa päätöksentekomenettelyssä. Malli olisi ollut myös jossain määrin epäsymmetrinen vaikutukseltaan ns. keskikategorian aseistusta järeämpiä sotilaallisia aseita sisältävän virka-avun päätöksentekomenettelyn kanssa, koska niiden osalta lähtökohtana on valtioneuvoston päätöksentekomenettely yleisistunnossa ja kiiretilanteissakin ministeriötasoinen päätöksentekomenettely. Viimeksimainitun osalta ehdotettu perustuu kuitenkin perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin linjauksiin, joiden osalta arvioitiin, että lainsäätäjällä ei käytännössä ole harkinnan varaa. Vaihtoehtona pohdittu päätöksentekomenettely olisi merkinnyt olennaista muutosta verrattuna nykyiseen, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn päätöksentekomenettelyä koskevaan säännökseen. Keskusvirastotason päätöksentekomenettely olisi saattanut tosiasiallisesti muodostua vaativan virka-avun päätöksentekoa koskevaksi pääsäännöksi, mikä oikeusministeriön lausunnossaan esittämän arvion mukaan ei olisi ollut lähtökohdiltaan sopuisuudessa perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan käytännön kanssa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Työryhmä selvitti muiden Pohjoismaiden virka-apua koskevaa lainsäädäntöä.

Ruotsi

Ruotsissa puolustusvoimien poliisille antama virka-apu perustuu puolustusvoimia koskevaan asetukseen (Förordning 2007:1266 med instruktion för Försvarsmakten), ja erikseen on säädetty virka-avun antamisesta siviilitoiminnan avustamisessa, helikopterikuljetuksissa ja terrorismin torjunnassa.

Laki virka-avusta terrorismin torjunnassa (Lag 2006:343 om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning) säädettiin vuoden 2001 Yhdysvaltoihin tehdyn terrori-iskun jälkeen, kun Ruotsin hallitus käynnisti selvityksen viranomaisten toimivaltuuksien riittävydestä terrori-iskuihin ja muihin vastaaviin ääritapahtumiin puuttumiseen ja niiden estämiseen. Laki mahdollistaa virka-avun antamisen poliisille sekä Ruotsin poliisin tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu Sakerhetspolisenille (Säpo). Lähtökohtana mahdolliselle puolustusvoimien voimankäytölle virka-aputehtävän aikana on erittäin vakavan rikollisuuden torjuminen. Lain mukaan virka-apu voi sisältää voimankäyttöä tai pakkoa yksityishenkilöä vastaan. Laissa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin puolustusvoimien henkilöstön oikeudesta käyttää voimakeinoja virka-aputehtävän aikana tai siitä, millaista puolustusvoimien aseistusta virka-aputehtävissä voidaan käyttää. Lain esitöiden mukaan annettava virka-apu on lähtökohtaisesti ilma- tai merivoimien hyödyntämistä, puolustusvoimien henkilöstön käyttöä kaluston käytön sitä edellyttäessä ja sellaisen asevoiman käyttöä, jota poliisilla ei ole itsellään käytössä.

Puolustusvoimilla on lähtökohtaisesti velvollisuus antaa poliisille virka-apua, kun poliisi sitä pyytää. Virka-apua voidaan pyytää sellaisen teon estämiseksi tai siihen puuttumiseksi, joka voi tulla rangaistavaksi terrorismirikoksen rankaisemisesta annetun lain (Lag 2003:148 om straff för terroristbrott) mukaisena rikoksena, myös silloin, kun teon terroristinen tarkoitus olisi teko-
hetkellä vielä epäselvä. Virka-avun pyytäminen edellyttää myös virka-avun pyytäjän resurssien riittämättömyyttä rikolliseen menettelyyn puuttumiseksi. Puolustusvoimilla on aina oltava käytettävissään virka-avun antamiseen soveltuvat resurssit niin, ettei puolustusvoimien varsinainen toiminta esty.

Poliisi ja Säpo pyytävät hallitukselta suostumuksen virka-apupyynnön tekemiseen. Hallituksen suostumusta ei tarvita kuitenkaan sellaisissa kiireellisissä tilanteissa, jotka voivat aiheuttaa vaaraa ihmisten hengelle tai terveydelle tai huomattavaa vahinkoa omaisuudelle. Poliisin tai Säpon

on tällaisessa tilanteessa välittömästi ilmoitettava hallitukselle päätöksestään pyytää puolustusvoimilta virka-apua. Hallitus arvioi tiedon saatuaan, voidaanko virka-avun antamista jatkaa. Virka-avun pyytämistä koskevasta menettelystä on säädetty tarkemmin asetuksella puolustusvoimien avusta poliisille terrorismin torjunnassa (2006:344). Poliisiylijohtaja, Ruotsin poliisin valtakunnallisen operatiivisen osaston päällikkö (NOA) sekä Säpon päällikkö ja avustava päällikkö ovat toimivaltaisista kunkin viranomaisen puolesta pyytämään virka-apua sen mukaisesti kuin laissa tarkemmin säädetään. Päätöksen virka-avun antamisesta tekee Pääesikunnan ylipäällikkö tai hänen määräämänsä.

Kun virka-aputehtävää suoritetaan, toimii virka-apua antava yksikkö sekä sen päällikkö poliisin suoran johdon alaisuudessa. Ainoastaan sellainen puolustusvoimien henkilö, jolla on soveltuva koulutus ja kokemus tehtävän suorittamiseen, saa osallistua virka-aputehtävän suorittamiseen. Virka-aputehtävää suorittavalla on käytössään ne toimivaltuudet, jotka on säädetty poliisille poliisilaissa (polislag 1984:387). Tällaisella henkilöllä on lisäksi poliisimiehen toimivaltuutta vastaava oikeus ottaa henkilö kiinni virka-aputehtävän aikana. Toimivaltuuksia käytettäessä on noudatettava poliisilain edellytyksiä toimenpiteen tarpeellisuudesta ja suhteellisuudesta.

Norja

Norjassa säännökset puolustusvoimien virka-avusta poliisille lisättiin poliisilakiin (Lov om politiet) vuonna 2015. Säännösten sisältö johdettiin ennen lain voimaantuloa sovelletusta käytännöstä, joka perustui puolustusvoimien antamaan ohjeistukseen poliisille annettavasta virka-avusta.

Lain mukaan virka-apua voidaan antaa erityisen vahingollisten tai laajojen hyökkäysten estämiseksi ja torjumiseksi, kuten vartioimistehtävissä ja esineiden ja infrastruktuurin suojaamisessa. Virka-apua voidaan antaa myös sellaisten henkilöiden etsimiseksi ja kiinni ottamiseksi, jotka ovat vaaraksi ihmisten hengelle ja terveydelle tai merkittävälle yhteiskunnalliselle edulle. Lisäksi virka-apua voidaan antaa ihmisten hengen ja terveyden, omaisuuden ja yleisen turvallisuuden suojaamiseksi onnettomuuksissa, luonnon katastrofeissa ja muissa näihin rinnastuvissa tilanteissa. Virka-apua annetaan puolustusvoimien kaluston ja erityiskoulutetun henkilöstön muodossa.

Poliisilaissa on erilliset säännökset puolustusvoimien oikeudesta käyttää voimaa virka-aputehtävän aikana, ja ne perustuvat lain yleisiin säännöksiin poliisin voimankäytöstä. Poliisilla on oikeus käyttää voimakeinoja siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamiseksi ja kun lievemmat keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi tai sopimattomiksi tehtävän vakavuuteen ja tarkoitukseen nähden. Sotilashenkilöstölle myönnetään ainoastaan rajoitetut poliisin toimivaltuudet ja vain siinä määrin, kuin operaatio vaatii. Tarkemmin ei ole säädetty siitä, voidaanko virka-aputehtävän aikana käyttää puolustusvoimien asevoimaa. Voimankäytön edellytyksistä on määrätty myös ohjeessa puolustusvoimien virka-avusta poliisille (voimaan 1.9.2017), jonka mukaan hätätilanteessa poliisilla ja puolustusvoimilla on oikeus käyttää tarvittavaa ja tehtävän suorittamiseksi oikeasuhtaista voimaa itsensä ja toistensa nimissä. Virka-avun antamisen aikana puolustusvoimien henkilöstön toimintaan sovelletaan poliisin asemääräystä (Våpeninstruks for politiet), jossa määrätään muun muassa poliisin voimankäyttövälineiden käytön edellytyksistä.

Virka-apua sääntelee lisäksi virka-apua koskeva määräys (instruks om Forsvarets bistand til politiet), jonka mukaan virka-apua voidaan antaa vain, jos virka-aputehtävä on yhteensopiva puolustusvoimien ensisijaisten tehtävien kanssa ja poliisin omat resurssit ovat riittämättömät tai eivät ole käytettävissä tehtävän suorittamiseksi. Virka-apua pyytänyt poliisiyhtiö on varmistettava, etteivät operaatioon käytetyt varat ylitä poliisitoiminnalle asetettuja rajoja. Määräys edellyttää,

että puolustusvoimat toimii virka-aputehtävän aikana erillään poliisista itsenäisen avustustehtävän hoitajana.

Virka-apua pyytää kirjallisesti poliisipäällikkö, Poliisihallitusta vastaava Politidirektorat tai poliisin turvallisuuspalvelu Politiets sikkerhetstjeneste. Puolustusvoimien Pääesikunta tekee päätöksen virka-avun antamisesta ja ilmoittaa päätöksestä kirjallisesti hakijalle. Päätös lähetetään välittömästi tiedoksi oikeus- ja valmiusministeriöön sekä puolustusministeriöön. Kiiretilanteessa virka-apupyynnö voidaan tehdä ja käsitellä suullisesti, mutta päätös on vahvistettava kirjallisesti ja annettava välittömästi tiedoksi oikeusministeriölle ja puolustusministeriölle.

Tanska

Tanskan puolustusvoimien poliisille antamasta virka-avusta säädetty laki (Lov om ændring af lov om politiets virksomhed, retsplejeloven, lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. og militær straffelov) tuli voimaan vuonna 2018. Lain säätämisen taustalla vaikuttivat muun muassa Tanskassa toteutuneet terrori-iskut ja Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikanhakijapolitiikka.

Virka-apua voidaan pyytää liikenteenohjaus- ja valvontatehtäviin suurten tapahtumien, onnettomuuksien ja luonnonkatastrofien yhteydessä, poliisin valvontatehtävien toteuttamiseen sekä henkilöiden ja esineiden etsintään. Virka-apua voidaan antaa myös erilaisiin evakuointi-, tarkkailu-, vartiointi- ja partiointitehtäviin, kun on kyse vakavan rikollisuuden ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle tai yhteiskunnan tärkeille instituutioille ja toiminnoille vakavaa vaaraa aiheuttavien toimien estämisestä. Lisäksi virka-apua voidaan antaa henkilönsuojaustehtävien ja panttivankitilanteiden hoitamiseksi, terrori-iskujen torjumiseksi, erityisen vaarallisten pidätystilanteiden ja muiden erityistehtävien suorittamiseksi sekä tilanteissa, jotka liittyvät puolustusvoimien yleiseen toimintaan tai jonka hoitamiseen puolustusvoimilla on soveltuvaa erityisosaaamista tai -välineistöä.

Virka-apulaki ei sisällä säännöksiä virka-aputehtävän aikana käytettävästä puolustusvoimien kalustosta ja aseistuksesta. Virka-apulaissa säädetään myös asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan oikeusministeri voi antaa tarkentavia säännöksiä virka-avun pyytämisestä, poliisin velvollisuuksista tehtävän hoitamisesta ja poliisin tilanteen johtamisesta, toimivaltuuksien kohdentamisesta sekä virka-aputehtävään osallistuvien koulutusvaatimuksista. Poliisin omien resurssien on oltava riittämättömiä tai puolustusvoimien käytössä olevien resurssien sovitettava poliisin omia resursseja paremmin tehtävän hoitamiseen, jotta virka-apua voidaan antaa.

Virka-aputilanteissa puolustusvoimat toimii poliisin johdon alaisena ja noudattaa poliisiin sovellettavia poliisilain velvoitteita virka-aputehtävien hoitamisesta. Poliisia velvoittavat voimankäytösäännökset sisältyvät lakiin poliisin toiminnasta (Bekendtgørelse af lov om politiets virksomhed), jonka mukaan voimaa voidaan käyttää ainoastaan, jos tilanne sitä vaatii, se on oikeutettua ja voimankäyttö toteutuu vain siinä laajuudessa kuin on kohtuullista ottaen huomioon suojeltava etu. Voimankäytön oikeutusta arvioitaessa on huomioitava myös sen tuottama mahdollinen vahinko kolmansille osapuolille. Voimankäytön on oltava mahdollisimman vähäistä ja kaikki henkeä ja terveyttä vaarantavat vaikutukset on minimoitava. Aseita voidaan käyttää vain käynnissä olevan tai välittömästi henkilöön kohdistuvan vaarallisen hyökkäyksen estämiseksi, muun välittömän ihmisten henkeä tai terveyttä vaarantavan vahingon estämiseksi tai käynnissä olevan tai välittömästi uhkaavan yhteiskunnan kannalta tärkeisiin instituutioihin, toimintoihin tai tiloihin kohdistuvan teon estämiseksi. Poliisi voi käyttää asetta myös sellaisen henkilön kiinniottamisen varmistamiseksi, jota epäillään toista henkilöä vaarantavan teon toteuttamisesta, kuitenkin vain jos on todennäköistä, että henkilö tulee toteuttamaan teon. Lisäksi asetta voidaan

käyttää sellaisen henkilön kiinniottamisen varmistamisessa, jota epäillään yhteiskunnalle tärkeän instituution, toiminnon tai tilan vaarantavan teon toteuttamisesta tai jota epäillään valtion itsenäisyyttä ja turvallisuutta vaarantavan tai valtion perustuslakia tai korkeimpia valtion virkamiehiä vastaan kohdistetun rikoksen toteuttamisesta.

Virka-avun pyytämisestä päättää Poliisihallitusta vastaavan Rigspolitietin päällikkö tai poliisin turvallisuus- ja tiedustelupalvelun päällikkö. Virka-avun antamisesta päättää puolustusministeri tai muu ministeri, jolle on delegoitu oikeus päättää virka-avun antamisesta.

6 Lausuntopalaute

Yleistä

Yleisesti lausunnonantajat kannattivat ehdotusta ja pitivät sitä tarpeellisena. Myös hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa esitettyjä arvioita sääntelyn nykytilasta ja muutostarpeista sekä ehdotettujen muutosten tarkoituksenmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta pidettiin pääosin kannatettavina. Useat lausunnonantajat katsoivat, 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 vastustanut ehdotusta.

Oikeusministeriö, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies pitivät tärkeänä, että esityksellä ei muuteta virka-avun antamisen peruslähtökohtia ja edellytyksiä. Virka-aputilanteissa olisi vastaisuudessakin kyse poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti eikä sääntelyllä siten luotaisi Puolustusvoimille itsenäisiä toimivaltuuksia tai tehtäviä. Uudistuksella ei laajennettaisi poliisin oikeutta voimakeinojen käyttöön. Esitys ei muuttaisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todettua yleistä periaatetta, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten estäminen ovat ensisijaisesti poliisin tehtävä. Ylimmät laillisuusvalvojat sekä Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry korostivat sitä, että poliisin toimintakyvystä ja resursseista tulee huolehtia siten, että poliisi voi mahdollisimman hyvin suoriutua tehtävistään omin resurssein turvautumatta virka-apuun. Tärkeänä pidettiin sitä, ettei ehdotetuilla säännöksillä pyritä madaltamaan virka-avun pyytämisen kynnystä eikä lisäämään virka-aputehtävien määrää.

Varautuminen

Lausunnonantajat pitivät varautumista koskevaa ehdotusta hyvin perusteltuna ja tarpeellisena uudistuksena, joka selkeyttää nykyistä käytäntöä ja parantaa poliisin mahdollisuuksia saada nopeasti etenevässä tilanteessa vaativaa-virka apua. Perusoikeuksien tasapainoisen turvaamisen johdosta on tarkoituksenmukaista, että lainsäädännössä jo etukäteen varaudutaan ajantasaisesti tilanteisiin, joissa saatetaan tarvita Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen suorituskykyä poliisin tilanteeseen nähden riittämättömän kaluston ja muiden resurssien johdosta. Vaativan virka-avun antamista koskeva tilanne ja kyseisen virka-avun antamisen tarve voi eskaloitua nopeasti. Varautumista koskevilla toimenpiteillä on mahdollista olennaisesti edesauttaa mahdollisen tulevan vaativan virka-avun antamisen onnistunutta toteutumista. Ennakoinnin kautta pystytään vastaamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vaatimukseen voimakeinojen käytön tarkasta suunnitelmallisuudesta.

Oikeusministeriö ei pitänyt täysin ongelmattomana sitä, että ehdotettu säännös mahdollistaisi Puolustusvoimien kaluston ja välineistön siirtämisen uhka-arvioon perustuvan oletuksen perusteella varautumistarkoituksessa ilman, että vaativaa virka-apua koskevan pyynnön käsittely olisi vireillä. Lisäksi oikeusministeriö piti asianmukaisena, että varautumista pyytäisi sisäministeriö.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toivoi esityksessä voitavan selventää, että varautumista Puolustusvoimien virka-apun antamiseen suurten tapahtumien tai yleisötilaisuuksien taikka kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden vierailujen turvaamiseksi ei voitaisi soveltaa Ahvenanmaalla.

Jatkovalmistelussa päädyttiin säilyttämään varautumista koskeva säännösehdotus ennallaan. Ennakollista lakiin perustuvaa varautumismahdollisuutta vaativan virka-apun antamiseksi on pidetty yhtenä tärkeimpänä uudistuksena, joka parantaisi poliisin kykyä tarvittaessa reagoida nopeasti eskaloituvan uhkatilanteen torjuntaan. Varautumista koskevien edellytysten sitominen vireillä olevaan vaativan virka-apun pyyntöön tarkoittaisi käytännössä varautumisen käyttöalan merkittävää supistamista ja samalla tekisi pitkälti tyhjäksi varautumisen taustalla olevan ajatuksen.

Ahvenanmaan itsehallintolain tyhjentävästä lainsäädäntövallan jaosta seuraa, että valtakunnan laissa tai muussa säädöksessä ei voida säätää lain sovellettavuudesta Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset velvoitteet on aina otettava huomioon valtakunnan lakia Ahvenanmaalla sovellettaessa tapauskohtaiseen harkintaan nojautuen, mutta Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräyksiä tai niiden sisältöä koskevaa tulkintaa ei voida sisällyttää kansalliseen lakiin. Mikäli myöhemmin katsotaan tarpeelliseksi säätää erityisistä menettelyistä Ahvenanmaata koskien, olisi se mahdollista toteuttaa itsehallintolaissa tarkoitetun sopimusasetusmenettelyn puitteissa.

Vaativa virka-apu

Vaativan virka-apun edellytyksiä koskevien muutosten osalta lausunnonantajat pitivät perusteltuna ulottaa mahdollisuus vaativan virka-apun antamiseen muidenkin kuin terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Tätä pidettiin perusteltuna yhtäältä teon terroristiseen tarkoitukseen liittyvien haasteiden vuoksi ja toisaalta myös periaatteellisemmalla kannalta liittyen pykälässä tarkoitettujen rikosten vakavien vahinkoseuraamusten estämiseen. Terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvissa rikoksissa olisi terrorismirikosten tavoin viime kädessä kyse yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on tärkeää, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö on jatkossakin rajattu tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyden suojaamiseksi uhkaavalta vakavalta vaaralta.

Vaativan virka-apun antamista koskevan päätöksen edellytyksenä ei voimassa olevan virka-apulain tavoin enää olisi vaaran välittömyys. Välittömyyskriteerin on katsottu käytännössä muodostavan merkittävän riskin sille, että virka-apupäätöstä ei ehdittäisi toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa. Myös tältä osin ehdotettua muutosta pidettiin olennaisena ja perusteltuna muutoksena.

Poliisihallitus ja Itä-Suomen poliisilaitos esittivät, että Rajavartiolaitoksen poliisille antamaa vaativaa virka-apua, joka sisältäisi keskikategorian aseistusta, tulisi olla mahdollista antaa koko Suomen alueella, eikä siis pelkästään Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja rajan läheisyydessä. Ehdotusta tarkasteltiin jatkovalmistelussa ja pidettiin perusteltuna tehdä ehdotettu muutos koskien kaikkea Rajavartiolaitoksen antamaa vaativaa virka-apua.

Kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi annettavan vaativan virka-apun säännöksen osalta oikeusministeriö totesi, että virka-apun antaminen lähtökohtaisesti vain yhteen henkilöön kohdistuvan uhkan perusteella ei ole sotilaalliselta voimankäytöltä

vaadittavan oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmattomasti. Ongelmallisuutta lieventää toisaalta se, että suojaaminen on kohdistettu vierailun turvaamiseen, jolloin kohteena olisivat myös vierailuun osallistuvat muut henkilöt.

Jatkovalmistelussa todettiin kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailua koskevan erillisen säännöksen olevan perusteltu ja välttämätön huolimatta siitä, että valtaosa vierailuista voidaankin turvata poliisin omin resurssein tai tavanomaista virka-apua hyödyntämällä. Erillinen säännös parantaisi vierailun turvallisuusjärjestelyjen ennakollista suunnittelua ja varautumista.

Vaativasta virka-avusta päättäminen

Pääsääntöä vaativan virka-avun päätöksentekotoimivaltuuden säilyttämisestä valtioneuvoston yleisistunnolla pidettiin perusteltuna ottaen huomioon asian merkittävyys ja perustuslakiin kytkeytyvät reunaehdot. Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa vaativan virka-avun jaottelusta lähempänä tavanomaisempia vaativia poliisitehtäviä ja niissä tarvittavia voimakeinoja olevaan ja toisaalta aivan äärimmäisissä tilanteissa poikkeuksellista 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.

Lausuntokierroksella olleeseen ehdotukseen sisältyi kaksi vaihtoehtoista sääntelymallia päätöksentekomenettelystä sellaisen vaativan virka-avun antamiseksi, jossa voitaisiin käyttää jonkin verran poliisin omia voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta (ns. keskikategorian aseistus). Vaihtoehdossa A päätöksentekomenettely tapahtuisi kaikissa tilanteissa Poliisihallituksen pyynnöstä Pääesikunnassa. Vaihtoehdossa B vastaava päätös tehtäisiin puolustusministeriössä sisäministeriön pyynnöstä. Vain eräissä ennakoimattomissa ja ilmeisen kiireellisissä tilanteissa päätöksentekotoimivaltuus olisi keskusvirastotasolla. Molemmissa vaihtoehdoissa tehdyt päätökset vietäisiin viipymättä jälkikäteen valtioneuvoston yleisistuntoon ratkaistavaksi.

Vaihtoehtoisten sääntelymallien osalta enemmän kannatusta sai vaihtoehto A, jota kannattivat erityisesti operatiiviset toimijat eli lausunnon antaneet poliisilaitokset, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi sekä valtioneuvoston kanslia, Turvallisuuskomitean sihteeristö, Tulli, Päällystöliitto ry, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö ja rajavartio-osasto. Vaihtoehtoa B pitivät parempana oikeusministeriö ja puolustusministeriö. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät ottaneet enemmälti kantaa vaihtoehtojen paremmuuteen, vaan toivat esiin molempien vaihtoehtojen osalta sekä puolesta että vastaan puhuvia seikkoja. Syyttäjälaitos piti mahdollisena molempia vaihtoehtoja.

Vaihtoehdon A osalta sitä puoltaneet lausunnonantajat arvioivat päätöksentekomallin olevan operatiivisen tarpeen kannalta sujuvampi ja yksinkertaisempi. Päätöksentekomalli mahdollistaisi sen, että päätöksentekoketju olisi lyhyempi, jolloin päätöksenteko olisi nopeampaa. Päätöksentekomenettelyltä edellytetään lähtökohtaisesti viiveettömyyttä, koska kysymys on ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavasta rikollisuudesta. Kiireellisessä tilanteessa päätöksenteon aikajänne saattaa olla muutamia kymmeniä minutteja. Nopeissa tilanteissa päätöksenteon ketjun toiminnan tärkeys korostuu ja päätöksenteon toiminnan varmistamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Päätöksenteon tulisi lähtökohtaisesti tapahtua operatiivisella tai sitä lähellä olevalla tasolla, jolla on riittävä tilannekuva päätöksentekoa varten. Muu kuin keskusvi-

rastotason päätöksentekotasoa ei ole tarkoituksenmukainen ympärivuorokautiseen päätöksentekoon ja jatkuvan operatiivisen tilannekuvan ylläpitoon kiireellisen päätöksenteon edellyttämällä tavalla.

Koska kysymys on harvinaislaatuudesta rikollisuudesta, myös käytännön syyt puoltavat sitä, että päätöksentekomenettely tapahtuisi aina samalla tasolla tilanteen kiireellisyydestä riippumatta. Myös sääntelyn selkeyteen liittyvät syyt puoltaisivat asiasta säätämistä A-vaihtoehdon mukaisesti. Kun ehdotettava laki olosuhteiden pakosta olisi muutenkin verrattain monimutkainen olisi sen käytännön soveltamisen kannalta eduksi, jos sääntelyratkaisu tämän asian osalta voitaisiin säilyttää mahdollisimman yksinkertaisena.

Vaihtoehtoa A puoltavissa lausunnoissa arvioitiin, että parlamentaarinen vastuukate toteutuisi riittävästi esiteltäessä asia jälkikäteen valtioneuvoston yleisistunnolle mahdollisimman nopeasti, jolloin valtioneuvosto voisi päättää jatkuuko vai loppuuko vaativan virka-apun antaminen. Oikeuskanslerin arvion mukaan vaihtoehdossa A parlamentaarinen vastuu toteutuisi kuitenkin heikommalla, vaikka valtioneuvostolla olisikin jälkikäteen kontrolli tehtyihin virka-apupäätöksiin.

Vaihtoehtoa B puolsivat oikeusministeriö ja puolustusministeriö. Oikeusministeriön mukaan niin sanotun keskikategorian aseistuksen vaatimaa virka-apua koskevien sääntelyvaihtoehtojen arvioinnissa erityistä painoarvoa on annettava sille seikalle, ettei Puolustusvoimilla ole normaalioloissa itsenäisiä voimankäyttövaltuuksia. Puolustusvoimat toimii virka-apua antaessaan poliisin johdon alaisuudessa ja sisäministeriön hallinnonalalla. Sääntely muodostuu oikeusministeriön näkemyksen mukaan merkitykselliseksi erityisesti parlamentaarisen vastuukatteen näkökulmasta. Valtionhallinnon vastuusuhteita määrittävän perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministerit toimivat myös virkavastuulla ja ovat virkatointaan vastuunalaisia eduskunnalle.

Oikeusministeriön mukaan sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta on lisäksi merkityksellistä, että ehdotus mahdollistaisi virka-apua koskevan päätöksen tekemisen nykyistä ennakkoidummin sekä mahdollistaisi aseellisen virka-apun antamisen muissakin kuin vaativan virka-apun piiriin kuuluvissa virka-aputehtävissä. Oikeusministeriö arvioi tämän voivan ainakin jossain määrin vähentävän tarvetta vaativan virka-apun saamiseen. Tarve kaikkein raskaimman sotavälinekategorian aseistusta sisältävälle virka-avulle voinee tulla kysymykseen äärimmäisen harvoin.

Oikeusministeriön mukaan mietintöön sisältyvä A-vaihtoehto saattaisi merkitä vaativan virka-apun antamista koskevan päätösvallan siirtymistä tosiasiallisesti suurelta osin keskusvirastotalle, mikä ei olisi lähtökohdiltaan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan käytännön kanssa. Sillä seikalla, että valtioneuvoston yleisistunto näissäkään tilanteissa päättäisi vaativan virka-apun antamisen jatkamisesta, ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä ottaen huomioon, että tilanne lienee tuossa vaiheessa usein jo päättynyt. Myös oikeuskanslerin mukaan B-vaihtoehdon vahvuutena olisi parempi parlamentaarinen vastuukate. Oikeuskanslerin mukaan 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. Oikeuskanslerin mukaan ottaen myös huomioon muun ohella, että käsillä olevassa lakiehdotuksessa vaativan virka-apun edellytyksiä ehdotetaan väljennettäväksi jonkin verran ja vaatimaa virka-apua voitaisiin antaa eräiden muidenkin rikosten kuin terrorismirikosten estämiseksi, vaihtoehtojen puolesta puhuvat näkökohdat vaikuttavat varsin painavilta B-vaihtoehdossa.

Oikeuskanslerin mukaan on jossain määrin ongelmallista, että kiiretilannetta ei ole esitysluonnoksen perusteluissa tarkemmin määritelty. Tosin sitä ei ole mahdollista aukottomasti määritelläkään. Lain edellyttämän kiiretilanteen arvioiminen konkreettisessa tilanteessa voi olla käytännössä haastavaa. Poliisihallitus piti ongelmallisena B-vaihtoehdossa päätöksentekomenettelyn tason määräytymistä tilanteen kiireellisyyden perusteella, koska se monimutkaistaisi prosessia ja voisi aiheuttaa lisäviiveitä päätöksentekoon. Ennen päätöksentekoprosessin liikkeelle saamista jouduttaisiin erikseen riittävästi selvittämään, onko kyseessä pykälässä määritelty kiiretilanne. Ongelmia saattaisi muodostua siitakin, jos Poliisihallitus ja Pääesikunta eivät olisi samaa mieltä kiireen määrästä ja sovellettavasta päätöksentekomenettelystä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja Ahvenanmaan maaherra totesivat, että Ahvenanmaata koskevat jaksot, joissa on kuvattu Ahvenanmaata koskevaa lainsäädäntöä ja nykytilannetta, ovat asianmukaisesti laadittuja ja vastaavat niiden käsitystä tilanteesta. Ahvenanmaan maaherra totesi, että lakiehdotuksiin ei sisälly erityssäännöksiä, jotka selventäisivät erityisiä menettelyitä, jotka johtuvat Ahvenanmaan itsehallinnosta sekä demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta. Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi, että koska vaativaa virka-apuun virka-apua koskeviin toimiin ryhtyminen Ahvenanmaalla voi tapahtua vain aivan äärimmäisessä tilanteessa ja sillä on aina erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, pitäisi sellaisen toimen tapahtua yhteisymmärryksessä ja yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa.

Jatkovalmistelussa päädyttiin ehdottamaan ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-apun päätöksentekomenettelyn osalta B-vaihtoehtoon pohjautuvaa sääntelyä pitkälti esitettyjen painavien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien johdosta.

Muut huomiot

Oikeuskansleri totesi yleisesti, että ehdotetut säännökset koskien virka-apulaissa tarkoitettujen virka-apun muotojen sisältöä, virka-apun antamisen edellytyksiä ja virka-apusta päättämistä ovat jossain määrin hajanaisia ja kokonaisuus on osin vaikeaselkoinen. Oikeuskansleri toi esiin myös tarpeen perusteluissa selkeyttää varautumisen terminologista asemaa ja täsmentää poliisin johdolla ja ohjauksessa tapahtuvan voimankäytön käytännön sisältöä. Myös oikeusasiamies esitti saman suuntaisia huomioita ja totesi, että esityksessä ei ole säännöksiä virka-apupyynnön kirjallisesta muodosta, vaikka virka-aputoimien dokumentointi olisi toiminnan jälkikäteen arvioinnin kannalta tärkeää. Jatkovalmistelussa tehtiin lakitekniisiä tarkistuksia ja täsmennettiin perusteluja. Lisättiin säännös virka-apupyynnön kirjallisesta muodosta.

Puolustusministeriö esitti harkittavaksi, että pykälissä nimenomaisesti mainittaisiin, että virka-apu voi sisältää paitsi enintään sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä, myös sotilaan muiden voimankäyttövälineiden käyttöä. Virka-apun sisältöä ja vaativaa virka-apua koskeviin pykäliin tehtiin lisäykset.

Oikeusministeriö esitti harkittavaksi säätää, että vaativan virka-apun tilanteissa päätöksen aseellista voimankäyttöä sisältävään voimankäyttöön voisi kiireellisissäkin tilanteissa tehdä ainoastaan päällystöön kuuluva poliisimies. Poliisilain 2 luvun 19 § 3 momentin mukaan ampumaseella uhkaamisesta ja laukauksen ampumisesta päättää päällystöön kuuluva poliisimies, jos se tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista. Jatkovalmistelussa virka-apulakiin lisättiin oikeusministeriön ehdottama säännös.

Muutamissa lausunnoissa nostettiin esiin tarve tarkastella virka-apun tarvetta tietoverkkoon ja infrastruktuuriin vaikuttavien sellaisten rikosten osalta, jotka eivät vielä aiheuta vaaraa hengelle

ja terveydelle (kyber, hybridi). Esityksen jatkovalmistelussa todettiin, että edellä mainittua laajaa asiakokonaisuutta on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista tarkastella myöhemmin erikseen ja tehdä mahdollisesti tarvittavat muutokset virka-apua koskevaan lainsäädäntöön.

Lausunnonantajat eivät esittäneet rajavartiolain muuttamista koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta yksityiskohtaisia huomioita mietintöön sisältyvistä ns. liitelakeja koskevista ehdotuksista. 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.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille

1 §. Lain tarkoitus. Laissa säädettäisiin poliisin oikeudesta saada Puolustusvoimilta virka-apua sekä virka-avun antamisen edellytyksistä ja päätöksentekomenettelystä. Edellä mainitun lisäksi laissa muun muassa todettaisiin ne tehtävät, joiden suorittamiseksi poliisilla olisi oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua sekä säädettäisiin yleisesti virka-aputilanteita koskevista johto- ja vastuusuhteista, virka-apuosastosta, kustannuksista ja virka-aputoiminnassa aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta.

Pykälän 2 ja 3 momentti sisältäisivät informatiiviset viittaukset poliisia ja Puolustusvoimia koskeviin lakeihin, jotka sisältävät keskeisimmät säännökset kyseisten viranomaisien tehtävistä ja toimivaltuuksista. Viittauksilla pyritään korostamaan sitä, että ehdotettavassa virka-apulaissa ei säädetä poliisin eikä Puolustusvoimien itsenäisistä tehtävistä eikä toimivaltuuksista, vaan virka-aputilanteissakin toimitaan poliisilain sääntelykehikon sisällä, kummankin viranomaisen toimissa sille säädettyjen toimivaltuuksien puitteissa. Viittauksen on tarkoitus tuoda esiin se, että ehdotetun lain tarkoittamaa virka-apua voidaan antaa vain poliisilain tarkoittamiin poliisin toimivallan rajoissa olevien poliisitehtävien suorittamiseen, eikä säännösten ole tarkoitus irrottaa virka-apua poliisin yleisten tehtävien tai toimivaltuuksien perusteista. Viittausta toimivaltuuksista ei ole siis tarkoitettu tyhjentäväksi suhteessa kaikkiin poliisin ja Puolustusvoimien toimivaltuuksista säädettyihin lakeihin.

2 §. Virka-avun edellytykset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin virka-avun antamisen yleisistä edellytyksistä eli niistä reunaehdoista, joiden täytyessä poliisilla olisi oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua. Edellytykset vastaisivat pääpiirteissään nykyisen virka-apulain 2 §:ssä säädettyä. Pykälää täsmennettäisiin kuitenkin lisäämällä siihen edellytys, ettei Puolustusvoimien antama virka-apu saa vaarantaa Puolustusvoimien ensisijaista tehtävää, eli maan sotilaallista puolustamista. Ehdotettavalla lisäyksellä varmistettaisiin osaltaan Puolustusvoimien pääasiallisten tehtävien suorittaminen tilanteessa, jossa virka-avun pyytämisen ja sen myöntämisen edellytykset muuten täytyisivät, mutta virka-apupyyntöön suostuminen johtaisi maanpuolustukseen liittyvän sotilaallisen tehtävän vaarantumiseen. Käytännössä kyseisellä lisäedellytyksellä voisi olla merkitystä virka-avun saamiseen lähinnä valmiuslain ja puolustustilalain tarkoittamissa poikkeusoloissa.

Virka-avun tarkoituksena on avustaa toista viranomasta niin, että virka-avun saaja pystyy toteuttamaan tehtävänsä, jonka toteuttamiseen sillä ei ole tarvittavia resursseja käytettävissä tai vapaana. Virka-avulla ei ole tarkoitus korvata virka-apua pyytävän viranomaisen resurssien yleistä riittämättömyyttä. Pykälän mukaan virka-apua annettaisiin vain silloin, kun Puolustusvoimien virka-apu olisi poliisin voimavarojen riittämättömyyden vuoksi tarpeellista poliisille laissa säädetyn yksittäisen tehtävän suorittamiseksi. Poliisin voimavarojen riittämättömyydellä

tarkoitetaan sekä kussakin yksittäistapauksessa käytettävissä olevan poliisin henkilöstön ja kaluston määrällistä riittämättömyyttä eli sitä henkilöstöä ja kalustoa, joka virka-apua pyytävällä poliisilla on virka-aputarpeen synnyttävän tilanteen tapahtumahetkellä joko tapahtumapaikalla käytettävissä tai sinne viivytyksettä saatavissa. Tämän lisäksi poliisin voimavarat voivat olla riittämättömät silloin, kun tehtävän suorittaminen edellyttää sellaista erityistä osaamista omaavan henkilöstön tai erityisen välineistön tai kaluston käyttöä, joita poliisilla ei itsellään ole.

Poliisin oikeutta saada Puolustusvoimilta virka-apua rajoittaisi lisäksi se, että Puolustusvoimien ydintehtäviin kuuluva puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty sotilaallinen maanpuolustustehtävän suorittaminen ei saa virka-avun antamisen vuoksi vaarantua. Pykälässä tarkoitettujen edellytysten täyttymistä arvioitaisiin tavanomaisen virka-avun osalta ehdotetun lain 7 §:n 1 momentin mukaisesti Pääesikunnassa tai puolustushaaraesikunnassa ja vaativan virka-avun osalta 10 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa, puolustusministeriössä tai Pääesikunnassa.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin voimassaolevan virka-apulain 1 §:ää vastaavasti ne tehtävät, joiden suorittamiseksi poliisi voisi saada Puolustusvoimilta virka-apua. Tehtäväluetteloa täsmennettäisiin kuitenkin täydentämällä sitä nykyisen virka-apulain 1 §:n 1 momentin 6 kohdan (muu tehtävä) nojalla suoritetuilla virka-aputehtävillä ja muutoinkin ajantasaistamalla sitä. Tehtäväluettelon mahdollisimman tarkalla kuvaamisella pyritään selkeyttämään vallitsevaa oikeustilaa tuomalla vakiintunut käytäntö näkyväksi myös lain tasolla sekä sisällyttämällä luetteloon myös poikkeuksellisia tai harvinaisia vaativia tehtäviä. Pykälässä mainittuina uusina virka-aputehtävinä kyseeseen tulisi miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen ja pysäyttäminen poliisilain 2 lukuun aikaisemmin vuonna 2019 tehtyjä muutoksia vastaavasti, sekä nimellinen maininta pykälän 9 kohdassa siitä, että virka-apua voidaan antaa ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi.

Toisen momentin 1 kohdassa säädettäisiin virka-avun antamisesta henkilön etsimiseksi tai kiinni ottamiseksi. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi kadonneen henkilön etsiminen sekä vankikarkurin kiinni ottaminen. Momentti vastaisi voimassaolevan virka-apulain 2 §:n 1 momentin 1 kohtaa. Kohta sisältäisi myös erityisen vaarallisten kiinniottojen suorittamiseen liittyvät tukitoimet.

Toisen momentin 2 kohdassa säädettäisiin virka-avun antamisesta paikan tai alueen eristämiseksi tai tutkimiseksi sekä paikkaan, alueelle, rakennukseen, tilaan tai kulkuneuvon pääsemiseksi. Paikalla tarkoitetaan aluetta rajatumpaa tilaa tai sijaintia, kuten yksittäistä alustaa sen sijaintipaikkana toimivan merialueen sijaan. Kohta mahdollistaisi virka-avun saamisen esimerkiksi alueen tai paikan eristämiseksi rikoksesta epäillyn tai vankikarkurin kiinnisaamisen mahdollistamiseksi, taikka rikospaikan tai suuronnettomuuden tapahtumapaikan eristämiseksi ja suojaamiseksi sivullisilta esitutkinnan turvaamiseksi. Momentti vastaisi sisällöltään osin nykyisen virka-apulain 2 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Virka-apua voitaisiin antaa myös poliisitehtävän suorittamiseksi tarpeelliseen tilaan tai paikkaan pääsemiseksi. Tilaan pääsemiseksi annettavalla virka-avulla on merkitystä varsinkin kiireellisissä tai vaarallisissa tilanteissa, joissa poliisi ei voisi turvallisesti päästä lähelle paikkaa tai tilaa, taikka kun poliisilla ei ole aikaa murtaa tai muulla tavoin poistaa estettä tilaan pääsemiseksi tehtävän kiireellisyyden vuoksi. Tämän lisäksi virka-apu tulisi tarpeeseen tilanteissa, joissa poliisien omat välineet eivät olisi tarpeeksi voimakkaita tai tarkoituksenmukaisia tilaan pääsemiseksi. Kuvatun kaltaiset tilanteet saattaisivat olla käsillä erityisesti vaativan virka-avun tilanteissa, kuten esimerkiksi panttivankitilanteessa tai linnoittautuneen ampujan toiminnan pysäyttämiseen tähtäävässä tehtävässä. Tilaan pääsy voisi esimerkiksi edellyttää reiän räjäyttämistä paksuun teräsoveen.

Toisen momentin 3 kohdassa säädettäisiin virka-avusta liikenteen ohjaamiseksi. Tarve Puolustusvoimien virka-avulle liikenteenohjaustehtävissä voi tulla kyseeseen esimerkiksi suurten tapahtumien tai valtiovierailujen yhteydessä, jos poliisin omat henkilöresurssit ovat riittämättömiä tapahtuman tai vierailun järjestelyjen turvaamisessa. Kohta vastaisi nykyisen virka-apulain 2 §:n 1 momentin 3 kohtaa sisällöltään.

Toisen momentin 4 kohdassa säädettäisiin virka-avun antamisesta henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi. Suojaaminen edellyttää aktiivisempia toimenpiteitä kuin pelkkä passiivinen vartiointi. Henkilöiden suojaamiseksi annettavaa virka-apua olisivat esimerkiksi turva-paikanhakijoiden äkillisen maahantulon järjestelytehtäviin kuuluvat järjestelykeskusten perustamisen ja ylläpitämisen eräät tukitehtävät. Kohdan 4 nojalla voitaisiin pyytää virka-apua myös tehtävää suorittavan poliisihenkilöstön suojaamiseksi tilanteessa, jossa esimerkiksi poliisilaitosta tai poliisitehtävää suorittavia poliiseja uhataan tai jossa pyritään estämään näitä suorittamasta annettua tehtävää taikka kyseessä on tehtävä, jonka suorittamiseen liittyy erityisen vakavia turvallisuusriskejä. Poliisihenkilöstön suojaamiseksi annettava virka-apu voisi olla esimerkiksi Puolustusvoimien panssaroitujen kuljetusajoneuvojen antama suojaa ampuma-aseiden tullelta tilanteessa, jossa poliisi on suorittamassa etsintä- ja kiinniotto-operaatiota järjestäytyneen rikollisryhmän tiloihin taikka vaaralliseksi tiedetyn aseistetun kohdehenkilön kiinniottamiseksi.

Omaisuuden tilapäinen suojaaminen pitäisi sisällään lisävahingoilta suojaamisen ja omaisuuden vartiointin esimerkiksi suuronnettomuustilanteissa, joissa poliisin oma henkilöstö olisi sidottuna muihin tapahtuman aikaansaamiin tehtäviin. Lisäksi virka-apu voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa jonkun tai joidenkin omaisuus tietyssä paikassa tai tietyllä alueella olisi vaarassa joutua mittavan tuhoamisen tai anastamisen kohteeksi. Tällainen omaisuuden suojaaminen toteutettaisiin eristämällä uhkan kohteena oleva alue. Pykälässä tarkoitettu tilapäisyys tarkoittaisi sitä, että suojaamistehtävää suoritettaisiin vain niin kauan kunnes onnettomuustilanteessa omaisuuden suojaamisesta vastuussa olevat viranomaiset tai omaisuuden omistajat pystyisivät järjestämään omaisuutensa riittävän suojaamisen. Tarkoituksena on, että Puolustusvoimat ja poliisi vapautuisivat nopeasti omaisuuden suojaamistehtävistä.

Toisen momentin 5 kohdassa säädettäisiin virka-avun antamisesta räjähteen tunnistamiseksi tai siviiliräjähteen raivaamiseksi. Räjähdysaineiden raivaamisella tarkoitetaan kaikkia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen räjähdysaineiden paikantamiseksi, kuljettamiseksi, säilyttämiseksi, hävittämiseksi tai muutoin vaarattomaksi tekemiseksi. Onnettomuuspaikalta tai rikostutkinnan yhteydessä poliisin haltuun voi joutua suuriakin määriä räjähdysaineita, joiden kuljettamiseen ja varastointiin siltä puuttuu tarpeellista välineistöä ja asiantuntemusta. Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 89 §:n 2 momentin mukaan poliisin on huolehdittava haltuunsa joutuneiden siviiliräjähteiden asianmukaisesta ja turvallisesta kuljetuksesta, säilytyksestä sekä hävittämisestä. Poliisi voi kuitenkin tarvita Puolustusvoimien erityishenkilöstöä ja -välineitä, tiloja tai alueita räjähdysaineiden hävittämisessä. Mainitun lain 89 §:n 3 momentin mukaan Puolustusvoimien on otettava haltuunsa räjähdde, joka on kuulunut tai jonka sen laadun perusteella on syytä olettaa kuuluvan Suomen tai muun maan puolustusvoimille. Näin ollen Puolustusvoimat vastaa sotilasräjähteiden raivaamisesta, minkä vuoksi virka-apu ehdotetussa pykälässä sotilasräjähteiden osalta koskisi vain räjähteen tunnistamista sotilasräjähteeksi. Sen jälkeen kun räjähdde on tunnistettu sotilasräjähteeksi, kuuluu sen raivaustehtävä suoraan lain perusteella Puolustusvoimien vastuulle. Kohta vastaisi muuten nykyisen virka-apulain 2 §:n 1 momentin 5 kohtaa sisällöltään.

Toisen momentin 6 kohdassa säädettäisiin virka-avun antamisesta suuren tapahtuman tai yleisötilaisuuden suojaamiseksi. Nykyisessä virka-apulaissa ei ole säädetty nimenomaisesti tästä tehtävästä, mutta sen on käytännössä katsottu olevan mahdollista nykyisen lain puitteissa. Ylei-

sötilaisuudella tarkoitetaan kokoontumislain (530/1999) 2 §:n 3 momentissa määriteltyä yleisötilaisuutta. Yleisötilaisuuden tulee kuitenkin olla suuri. Kohdassa tarkoitettun tapahtuman tai yleisötilaisuuden suuruutta arvioitaessa tulisi osallistujamäärän lisäksi kiinnittää huomiota tapahtuman tai yleisötilaisuuden paikkaan, laajuuteen, mahdollisiin turvallisuusriskeihin ja niiden aiheuttamiin vaatimuksiin poliisitoiminnan ja sitä kautta virka-apun mitoittamiselle.

Kohdan tarkoittamat tapahtumat ovat myös linjassa rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn niin sanotun Prümin sopimuksessa (SopS 53 ja 54/2007) ja rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksessä 2008/615/YOS (Prüm-päätös) tarkoitettujen suur tapahtumien määritelmän kanssa. Sopimuksessa tarkoitettuja tapahtumia ovat muun muassa rajat ylittäviä ulottuvuuksia omaavat tapahtumat, kuten merkittävät EU-kokoukset sekä kansainväliset urheilutapahtumat. Kohdan perusteella olisi mahdollista tarvittaessa suojata myös suuriksi tapahtumiksi arvioitavia mielenosoituksia ja muita suuria väen kokoontumisia. Tällöin kyse olisi lähtökohtaisesti tilaisuuteen osallistuvien suojaamisesta mahdollisilta ulkoisilta uhilta eikä virka-apuna toteutettavien toimenpiteiden kohdistamisesta osallistujiin. Virka-avulla ei siis voitaisi puuttua perusoikeutena säädetyn kokoontumisvapauden käyttöön sinänsä. Lähtökohtaisesti virka-apu olisi 5 §:ssä tarkoitettua ns. tavanomaista virka-apua, esimerkiksi autojen ja muiden esineiden kalustolainaa katujen sulkemisten välineenä. Suurten tapahtumien ja yleisötilaisuuksien turvallisuuden varmistamiseksi olisi mahdollista varautua myös pyytämällä 4 §:ssä tarkoitettua varautumista, mikäli pykälässä säädetty edellytykset varautumiselle olisivat olemassa. Suojaaminen pitäisi sisällyttää tapahtumaturvallisuuteen liittyviä tukitehtäviä, kuten järjestyksenvalvontaa, neuvontaa sekä opastusta. Tämän lisäksi se pitäisi sisällyttää muissa kohdissa mainitut liikenteenohjaustehdävät, henkilön tai esineen suojaamisen sekä mahdolliset eristämistoimenpiteet.

Toisen momentin 7 kohdassa säädettäisiin kulkuneuvon, aluksen, ilma-aluksen tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi ja pysäyttämiseksi annettavasta virka-avusta. Kulkuneuvojen pysäyttämistä koskevaa virka-aputehtävää ei ole nimenomaisesti mainittu voimassa olevan virka-apulain 1 §:n tehtäväluettelossa.

Poliisin toimivaltuuksista pysäyttää kulkuneuvo taikka määrätä se pysäytettäväksi säädetään poliisilain 2 luvun 11 §:ssä, tieliikennelaisissa (729/2018), maastoliikennelaisissa (1710/1995) ja vesiliikennelaisissa (782/2019). Toimivaltuudesta puuttua miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun säädetään poliisilain uudessa 11 a §:ssä (243/2019), joka tuli voimaan 18.3.2019 (muutettu 1.1.2020 voimaantulleella lailla 540/2020). Ilma-aluksen määrittämisestä laskeutumaan säädetään ilmailulain (864/2014) 167 §:ssä.

Poliisin toimivaltuudesta kulkuneuvon pysäyttämiseksi säädetään poliisilain 2 luvun 11 §:ssä. Poliisilla on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, jos se on perusteltua poliisin tehtävän suorittamiseksi. Kulkuneuvolla tarkoitetaan tie- tai maastoliikenteeseen käytettäviä kulkuneuvoja (ajoneuvoja), raidekulkuneuvoja ja vesikulkuneuvoja.

Puolustusvoimat voisi ehdotetun kohdan nojalla avustaa poliisia kulkuneuvon pysäyttämiseen liittyvissä tarvittavissa toimita poliisin osoittamien voimakeinosäännösten mukaisesti, esimerkiksi rikoksentehtävän ajoneuvon pysäyttämiseksi voimakeinoin tai poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämiseksi annetussa sisäministeriön asetuksessa (245/2015) tarkoitettuihin pakkopysäyttämistoimin esimerkiksi piikkimattoja käyttämällä tai esteen asentamalla. Kulkuneuvon pysäyttämiseksi käytettäviin voimakeinoihin turvautumisessa on otettava huomioon liikenneolosuhteet, pysäytystoimenpiteiden kohteena olevan kulkuneuvon kuljettajan ajotapa, pysäytettävän kulkuneuvon laatu, paino ja nopeus sekä muut pysäyttämiseen vaikuttavat seikat. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä sivullisten turvallisuuteen. Sisäministeriön asetuksen 8 §:n

4 momentin mukaan ampuma-aseen käyttämisessä kulkuneuvon pysäyttämisessä on noudatettava, mitä poliisilain 2 luvun 19 §:ssä säädetään ampuma-aseen käytöstä.

Ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta säädetään ilmailulain 167 §:n 1 momentissa. Lainkohdan mukaan poliisi voi kieltää ilma-aluksen lähdön, määrätä ilma-aluksen laskeutumaan, vaatia tunnistamista, määrätä lentosuunnan ja -korkeuden taikka muutoin puuttua ilma-aluksen kulkuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä pelastustehtävien hoitamiseksi välttämättömästä syystä tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi. Sotilasviranomaisella on vastaava toimivalta ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi kuin poliisille. Puolustusvoimat voisi antaa poliisille mainitussa tilanteessa virka-apua esimerkiksi ilma-aluksen tunnistamiseksi, sen liikkeen suuntaamiseksi tai ilma-aluksen laskeutumisen pakottamiseksi, kun kyse on ilmailulain 167 §:n tarkoittamasta välttämättömästä syystä tai valtiollisen tapahtuman turvaamisesta. Lisäksi Puolustusvoimat voisi esimerkiksi toimia poliisin apuna ilma-aluksen varvioinnissa, eristämisessä ja lähdön estämisessä. Valtionilma-alusten ja sotilasilma-alusten pysäyttämisestä säädettäisiin yhä aluevalvontalaissa, eikä tämän kohdan tarkoittamaa virka-apua annettaisi kuin siviili-ilmailuun liittyvissä tilanteissa.

Poliisilain 2 luvun 11 a §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa ilmailulain 2 §:n 21 kohdassa tarkoitettu miehittämätön ilma-alus tilapäisesti haltuun, estää sen käyttö tai muutoin puuttua sen kulkuun, jos se on välttämätöntä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi tai jo aloitetun rikoksen keskeyttämiseksi, erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi, poliisitehtävän tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden tai toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojaamiseksi. Poliisilla on miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi oikeus käyttää teknistä laitetta ja käsitellä miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyvää radioviestintää, välitystietoja ja sijaintitietoja säännöksessä tarkemmin säädettyin edellytyksin. Lisäksi poliisilla on oikeus käyttää poliisilain 2 luvun 17 §:n mukaisesti tarpeelliseksi katsottavia ja puolustettavia voimakeinoja miehittämättömien ilma-alusten pysäyttämiseksi.

Puolustusvoimien antama virka-apu miehittämättömän ilma-aluksen pysäyttämiseksi saattaisi sisältää ilma-aluksen jäljittämistä aistihavainnoin tai muutoin, sekä esimerkiksi pysäyttämispaikan eristämistä ulkopuolisilta tai pysäytetyn ilma-aluksen etsimistä alueelta, jonne se on pysäytystoimin pudotettu. Lisäksi Puolustusvoimat voisi poliisin käskystä käyttää poliisilaissa tarkoitettuja keinoja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi esimerkiksi Puolustusvoimien teknistä välinettä.

Toisen momentin 8 kohdassa säädettäisiin virka-avun antamisesta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseksi. Kohdassa tarkoitettu virka-apu vastaisi luonteeltaan nykyisen virka-apulain 1 §:n 2 momenttia, jonka mukaan poliisilla on oikeus kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi saada muunkinlaista kuin 1 momentin mukaan annettavaa virka-apua. Säännöksen nojalla virka-apua voitaisiin antaa monessa eri muodossa, esimerkiksi luovuttamalla henkilöstöä ja kalustoa poliisin käyttöön muun muassa erilaisten kansainvälisten kokousten ja valtiolivierailujen yhteydessä tapahtumaturvallisuuden varmistamiseksi. Vaativan virka-avun antamisesta kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden suojaamiseksi säädettäisiin ehdotetun lain 9 §:ssä. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että suurin osa kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden suojaamiseksi tarvittavasta virka-avusta hoidettaisiin 5 §:ssä tarkoitetun tavanomaisen virka-avun puitteissa.

Puolustusvoimista annettua lakia muutettiin 17.4.2017 voimaantulleella lainmuutoksella (197/2017) siten, että laissa mahdollistettiin Puolustusvoimien virkamiehelle eräiden henkilösuojauksena tehtävien hoitaminen. Lain 18 a §:n mukaan Puolustusvoimat voi tarvittaessa asettaa

erityiskoulutuksen saaneen puolustusvoimien virkamiehen (turvamies) suojaamaan yleisellä paikalla puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuutta (henkilösuojaustehtävä) tai puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuutta. Lain 18 c §:ssä säädetään Puolustusvoimien turvaamistehtäviin liittyvästä yhteistyöstä poliisin kanssa. Turvaamistehtävän suorittamisesta on ilmoitettava ennakolta poliisille. Turvamiehen toimivaltuuksista henkilösuojauksessa säädetään lain 22 a §:ssä. Voimakeinojen käyttö on mahdollista henkilösuojaustehtävän kohteena olevan henkilön henkeen, ruumiilliseen koskemattomuuteen, vapauteen, varallisuuteen tai kotirauhaan kohdistuvan hyökkäyksen torjumiseksi siinä määrin, kun sitä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Puolustusvoimien henkilösuojaukseen koulutettuja virkamiehiä (turvamiehiä) voitaneen käyttää myös poliisin virka-apuna silloin kun poliisilla on kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojelua koskeva tehtävä, johon se tarvitsee virka-apua.

Toisen momentin 9 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa virka-apua ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Käytännössä ehdotetun 9 kohdan tarkoittamalla virka-avulla viitattaisiin erityisesti esityksen 8 §:ssä tarkoitettuihin vaativan virka-avun tilanteisiin, mutta kohta mahdollistaisi myös niin sanotun tavanomaisen virka-avun antamisen ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Vaativan virka-avun edellytyksistä säädettäisiin 8 §:ssä ja kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden vierailun suojaamista koskevan virka-avun osalta 9 §:ssä. Vaativaa virka-apua voitaisiin kuitenkin antaa muissakin pykälässä luetelluissa virka-aputehtävissä, mikäli 8 §:ssä tarkoitettut vaativan virka-avun edellytykset täyttyisivät.

Toisen momentin 10 kohdassa säädettäisiin 1 - 7 kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin rinnastuvista, poliisille kuuluvista tehtävistä, joihin poliisi voisi saada virka-apua Puolustusvoimilta. Kohdassa tarkoitettulla virka-avulla ei ole tarkoitus ulottaa virka-avun antamisen perusteita laajemmalle kuin mitä virka-avusta poliisille ehdotetaan muuten säädettäväksi, eikä sillä ole tarkoitus laajentaa virka-avun käyttömahdollisuutta kaikkiin poliisille kuuluviin tehtäviin. Kohdan on tarkoitettu kattavan sellaiset tilanteet, joita ei ole pystytty ennakolta avaamaan pykälässä, mutta jotka rinnastuisivat luonteeltaan pykälässä lueteltuihin tehtäviin. Kohta mahdollistaisi esimerkiksi erityyppiset kalusto- ja varustelainat. Puolustusvoimilla on sellaista välineistöä, jota poliisilla ei ole, mutta jota se voi tarvita tehtävissään satunnaisesti, esimerkiksi erilaiset säteilymittarit ja vaarallisiin aineisiin kontaminoituneiden esineiden tai ihmisten puhdistamiseen tarkoitetut välineet. Pitkäkestoissa tilanteissa poliisille voi syntyä tarve lainata huoltoon liittyvää kalustoa, kuten teltoja, kenttäsenkyjä ja ruokahuollon välineistöä. Myös Puolustusvoimien tilojen lainaaminen esimerkiksi poliisin haltuun ottamien siviiliräjähteiden tilapäistä säilyttämistä varten voitaisiin toteuttaa tämän kohdan nojalla. Lisäksi kohdan perusteella voitaisiin pyytää Puolustusvoimien erityisosaamista sisältävää asiantuntija-apua esimerkiksi räjähdysten painevaikutuslaskelmien tekemiseksi tietyssä suojattavassa kohteessa. Pykälässä otettaisiin huomioon poliisitehtävien tulevaisuuden kehitys ja esimerkiksi kyberympäristöön liittyvät mahdolliset virka-apumahdollisuudet, joilla olisi vahva liityntä 1—7 kohdissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen ja jotka kuuluisivat poliisin toimivaltaan ja tehtäviin.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin selkeästi Puolustusvoimien kaiken virka-avun eli muunkin kuin vaativan virka-avun voivan sisältää voimakeinojen käyttöä sen mukaan kuin laissa jäljempänä erikseen säädetään.

3 §. Virka-aputehtävissä noudatettavat periaatteet. Pykälässä säädettäisiin virka-aputehtävissä noudatettavista periaatteista, jotka saavat sisältönsä poliisilaista, koska virka-aputehtävissä toimitaan poliisille säädettyjen tehtävien alalla. Virka-aputehtävissä noudatettavien periaatteiden

osalta on syytä erikseen viitata poliisilakiin, koska poliisilain säännökset eivät suoraan sovellu virka-apuosastoon. Periaateluettelo ei ole tyhjentävä, vaan siinä mainittaisiin keskeisimmät virka-aputehtävissä sovellettavaksi tulevat periaatteet. Olisi tärkeää, että myös virka-apuosastoissa toimivat asevelvolliset perehdytetään riittävästi periaatteiden sisältöön.

Pykälän *kohdassa 1* säädettäisiin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Pykälän *kohdassa 2* säädettäisiin suhteellisuusperiaatteesta. Poliisilain 1 luvun 3 §:n mukaan suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Pykälän *kohdassa 3* säädettäisiin vähimmän haitan periaatteesta. Poliisilain 1 luvun 4 §:n mukaan vähimmän haitan periaatteella tarkoitetaan, että poliisin toimenpiteillä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Pykälän *kohdassa 4* säädettäisiin tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Poliisilain 1 luvun 5 §:n mukaan tällä tarkoitetaan, että poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen.

Viranomaisen antaessa virka-apua sen on noudatettava myös hallintolakia (434/2003). Koska virka-apu sisältää usein tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, on virka-apua annettaessa keskeinen merkitys myös muun muassa hallintolain 6 §:ssä säädetyillä viranomaisen harkintavallan käyttöä ohjaavilla hallinnon oikeusperiaatteilla, jotka ilmentävät mm. yhdenvertaisuutta, suhteellisuutta ja tarkoitussidonnaisuutta.

4 §. Suunnittelu ja varautuminen virka-aputehtävissä. Pykälässä säädettäisiin poliisin ja Puolustusvoimien yhteistoiminnasta, jolla edesautettaisiin virka-aputehtävien sujuvaa hoitamista. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin poliisin ja Puolustusvoimien velvollisuudesta varmistaa virka-aputehtävien häiriötön hoitaminen ja oikeasuhtaisuus etukäteisvalmisteluin ja muilla tarvittavilla toimenpiteillä. Virka-avun toimivuus erityisesti muissa kuin tavanomaisissa virka-aputehtävissä edellyttää toimijoiden ennakkosuunnittelua, saumatonta yhteistyötä, harjoittelua ja selkeää roolijakoa.

Suunnittelua ja varautumista koskeva 1 momentissa tarkoitettu sääntely velvoittaisi viranomaisia yleisluonteisesti eli myös ilman käsillä olevaa yksilöityä virka-aputilannetta. Pykälässä säädettäisiin, että poliisin ja Puolustusvoimien tulisi etukäteisvalmisteluin ja muilla tarvittavilla toimenpiteillä pyrkiä varmistamaan virka-aputehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen. Suunnittelua ja varautumista johtaisi Poliisihallitus yhteistyössä Pääesikunnan kanssa.

Toiminnan suunnittelulla ja suunnitelmallisella varautumisella on keskeinen merkitys myös perusoikeuksien kannalta, etenkin kun on kyse operaatioista, jotka mahdollisesti sisältävät voimankäyttöä yksittäisessä tilanteessa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin poliisille ja Puolustusvoimille velvollisuus varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen, kun virka-avun tarve yksittäistapauksessa aktualisoituu, esimerkiksi koulutuksen ja ohjeistuksen muodossa. Käytännössä säännöksessä tarkoitettua yhteistoimintavelvoitetta toteutetaan jo nykyisinkin erityisesti erikoisjoukkojen yhteisten vuosittaisen harjoitusten puitteissa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset poliisin ja Puolustusvoimien mahdollisuudesta varautua yksittäiseen vaativaan virka-aputehtävään. Voimassaolevassa virka-apulaissa ei säädetä varautumisesta, mutta käytännössä varautumista on tarvittaessa pyydetty tavanomaista virka-apua koskeneen pyynnön yhteydessä esimerkiksi korkean tason valtiovierailuiden turvaamisjärjestelyiden varmistamiseksi, sillä on katsottu, että Puolustusvoimien kaluston ja välineistön liikuttelu ei ole virka-apulain 4 ja 4 a §:ssä tarkoitettua voimankäyttöä eikä sillä uhkaamista. Nimenomaista säännöstä varautumisesta vaativan virka-avun antamiseen on kuitenkin pidetty tarpeellisenä. Tavanomaisen virka-avun osalta erillinen varautumista koskeva sääntely ei sen sijaan ole tarpeen, koska sen antamisen edellytyksiin ei liity erityisiä vaatimuksia, vaan virka-apupyyntö ja päätös voidaan tehdä ennakolta heti, kun tarve virka-avulle on tullut tietoon.

Varautumisella ja suunnittelulla on erityinen merkitys silloin, kun virka-avun luonne tai sisältö muuttuu äkillisesti. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun tavanomainen virka-aputehtävä muuttuu sellaiseksi, joka edellyttää merkittävää voimankäyttöä. Tämän vuoksi onkin perusteltua säätää erikseen toimivallasta valmistautua yksittäiseen tilanteeseen esimerkiksi siirtämällä virkamiehiä, kulkuneuvoja ja aseistusta tiettyyn kohteeseen. Viranomaisten toimivaltuuksien käytöstä säädettäisiin erikseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) ratkaisukäytännön mukaan mielivaltaisen, väärinkäytösten ja ehkäistävässä olevien onnettomuuksien estämiseksi voimankäyttöä sisältävien operaatioiden tulee olla paitsi säännösten ja määräysten mukaisia myös riittävästi suunniteltuja ja koordinoituja. Tapauksessa *Makaratzis v. Kreikka* voimankäytön suunnittelu ja kontrolli olivat puutteellisia monin osin, vaikka sinänsä poliisin toimenpiteet olivat perusteltuja poliisien ja sivustallisten hengen suojaamiseksi, sekä aseiden käyttö oli ollut tarpeellista auton pysäyttämiseksi. Puutteellisesta kommunikaatiosta viranomaisten välillä johtui tarpeettomia henkenmenetyksiä EIT:n tapauksissa *Oğur v. Turkki* ja *Trevalec v. Belgia*.

Tapauksessa *Finogenov ym. v. Venäjä* oli kysymys yli 40 terroristin toteuttamasta, teatteriyleisöön kohdistuneesta kaappauksesta, jossa 900 henkilöä pidettiin panttivankeina kolme päivää teatterin auditoriossa. Viranomaisten käytettyä tilanteessa asevoiman sijaan kaasua, jolla oli ollut kuolettava vaikutus osaan kaapattuja, oli sen annostelumäärät laskettu keskimääräisen henkilön nukuttamiseen tarvittavan määrän mukaisesti. Siten EIT:n mukaan näissä olosuhteissa kaasun käyttö ei ollut kohtuutonta eikä loukannut 2 artiklaa. Tapauksessa todettiin kuitenkin puutteita operaation suunnittelussa sekä kaapattujen sairaanhoidon järjestämisessä.

Ehdotettavan 8 §:n mukaan vaativassa virka-avussa olisi mahdollista käyttää sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampaa, poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa asevoimaa. Samassa pykälässä säädettäisiin myös vaativan virka-avun edellytyksistä, joiden olisi täyttyttävä kun tehdään päätös vaativan virka-avun antamisesta. Päätöksenteko edellyttäisi, että on olemassa riittävän yksilöityä tietoa pykälässä tarkoitetun rikoksen valmistelusta.

Poliisilain 2 luvun 18 § kuitenkin velvoittaa poliisia varautumaan voimakeinojen käyttöön, jos virkatehtävää suoritettaessa on syytä epäillä kohdattavan vastarintaa tai rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeudeton hyökkäys. Poliisilain edellä mainitun säännöksen mukaan voimakeinojen käyttöön on varauduttava sopivalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Terrorismin tai muun vaikutuksiltaan vastaavan vakavan rikoksen estämiseen ja keskeyttämiseen varautumisessa poliisin oma välineistö ei välttämättä ole riittävä eli sopiva, jolloin tarkoituksenmukaisin keino varautua tällaisiin uhkiin ja voimankäyttötilanteisiin olisi pyytää Puolustusvoimilta tarvittavaa kalustoa ja välineistöä sekä niiden käyttöön koulutettuja sotilaita paikan päälle valmiiksi tapahtumaan tai tilanteeseen, johon arvion mukaan saattaa kohdistua kohonnut uhka. Jotta varautuminen olisi riittävää, tulisi kyseinen Puolustusvoimien voimankäyttöresurssi olla

poliisin käytettävissä hyvin lyhyellä varoitusaajalla. Tilanne voi eskaloitua muutamissa minuuteissa, jolloin päätös vaativan virka-avun antamisesta tulisi voida tehdä välittömästi. Varautumisen avulla tarvittava resurssi olisi siten poliisin käytettävissä nopeasti, sillä ilman varautumista virka-apuosaston ja kaluston saaminen tilannepaikalle saattaisi kestää useita tunteja riippuen tilanteen sijainnista ja ajankohdasta. Varautuminen vaativan virka-avun antamiseen olisi perusteltua myös sen vuoksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on ratkaisukäytännössään edellyttänyt, että myös merkittävien voimakeinojen käyttö on tarkkaan suunniteltua. Viranomaisten varautuminen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yksi merkittävimmistä oikeusturvan takaajista.

Pykälän 2 momentin mukaan varautumista yksittäiseen vaativaan virka-aputehtävään voisi pyytää Poliisihallitus. Pykälän 3 momentin mukaan päätöksen varautumisesta tekisi Pääesikunta. Varautumispäätös voitaisiin tehdä, mikäli olisi oletettavaa, että enintään sotilaan henkilökohtaista aseistuksen käyttöä sisältävä virka-apu ei olisi riittävä tehtävän suorittamiseksi. Varautumispyyntöä ja sitä koskevaa päätöstä tehtäessä tulisi ottaa huomioon tilanteesta tehty uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta. Virka-aputehtävässä noudatettavat periaatteet, erityisesti suhteellisuusperiaate, soveltuisivat myös tässä pykälässä tarkoitettuun virka-avun suunnitteluun ja varautumiseen vaativan virka-avun antamiseksi. Varautumista koskeva päätös ei olisi virka-avun antamista koskeva päätös eikä se valtuuttaisi poliisia vaativan virka-avun sisältämien voimakeinojen käyttöön. Uhkan ja vaaran konkretisoinnissa vaativan virka-avun pyytämisestä ja antamisesta tulisi päättää lain 10 §:ssä säädetyn mukaisesti, jotta poikkeuksellinen toimivalta sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen käyttöön tilanteen niin vaatiessa olisi voimassa. Varautumista koskeva päätös ei myöskään sitoi vaativan virka-avun antamisesta päättämiseen toimivaltaisen tahon harkintavaltaa. On myös korostettava, että mahdollisen vaativan virka-avun antamista koskevan päätöksenteon jälkeen voimakeinojen käytön tarvetta ja edellytyksiä arvioisi tilannetta johtava poliisi poliisilain säännösten sekä 14 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen periaatteiden nojalla.

Pykälän 2 momentin mukaisella varautumisella tarkoitettaisiin käytännön logistisia ja kaluston toimintakuntoiseksi saattavia toimia, kuten esimerkiksi ehdotetun lain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun kevyemmän sotilaallisen aseistuksen siirtämistä virka-apupaikalle raskaan ajoneuvon pysäyttämisen varautumistoinena. Varautumistoimet suoritettaisiin aina mahdollisimman huomaamattomasti ja virka-avun luonne sekä paikalla oleva yleisö huomioiden. Tämä tarkoittaisi sitä, että varautumiskalustoa ei tulisi ilman erityistä syytä siirtää, liikutella, säilyttää tai valmistella käyttökuntoon yleisölle näkyvästi tai näkyvällä paikalla. Erityisiä syitä poiketa tästä olisi erityisesti varautumisen kiireellisyys tai varautumistointien suorittamisen paikkaan tai luonteeseen liittyvät tarkoituksenmukaisuussyt.

Pykälän 3 momentissa velvoitettaisiin Poliisihallitus ja Pääesikunta ilmoittamaan varautumista koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä viipymättä sisäministeriölle ja puolustusministeriölle. Tiedonkululla varmistettaisiin se, että ministeriöt voisivat arvionsa mukaan nostaa omaa valmiuttaan 10 §:n mukaiseen virka-avun pyytämistä ja antamista koskevaan päätöksentekomenettelyyn varautumiseksi. Myös valtioneuvoston tilannekeskukselle tulisi ilmoittaa varautumispäätöksestä jos kyseessä olisi valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) 2 §:ssä tarkoitettu turvallisuustapahtuma, josta ministeriön ja hallinnonalan viraston on ilmoitettava. Lisäksi momentissa säädettäisiin puolustusministeriön oikeudesta päättää varautumisen keskeyttämisestä sisäministeriötä kuultuaan tai sisäministeriön pyynnöstä. Käytännössä keskeyttämis päätös tulisi tehdä, mikäli sisäministeriö sitä pyytäisi tai puoltaisi. Säännöksellä turvattaisiin osaltaan perustuslain 68 §:n 1 momentissa ministeriöille säädettyä vastuuta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja varmistettaisiin ministeriön mahdollisuus puuttua varautumiseen esimerkiksi silloin, jos varautuminen olisi tilanteeseen nähden ylimitoitettua.

5 §. Virka-avun sisältö. Pykälässä olisi säännökset virka-avun sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan virka-apu sisältäisi lähtökohtaisesti Puolustusvoimien henkilöstön tai välineistön käyttöä. Virka-apu voisi lisäksi sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja sotilaan henkilökohtaista aseistusta sisältävien voimakeinojen käyttöä, jollei ehdotettavassa laissa jäljempänä toisin säädetä. Sääntelyratkaisulla pyritään korostamaan sitä, että pääasiallisesti valtaosa virka-avusta on tavanomaista virka-apua, joka ainoastaan harvoin saattaa sisältää voimakeinojen käyttöä. Toisaalta on nähty tarpeelliseksi selventää sääntelyä siten, että myös aseellisten voimakeinojen käyttö on virka-avussa mahdollista tietyin reunaehdoin. Erikseen jäljempänä laissa ehdotetaan säädettäväksi hyvin poikkeuksellisia tilanteita koskevasta vaativan virka-avun sisällöstä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin sotilaan virka-aputehtävissä käytettävissä olevasta henkilökohtaisesta aseistuksesta. Voimassaolevassa lainsäädännössä sotilaan henkilökohtaista aseistusta ei ole määritelty, mutta sen on vakiintuneesti viitattu tarkoittavan mm. rynnäkkökivääriä. Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden täyttämiseksi on katsottu kuitenkin perustelluksi määritellä lain tasolla kyseinen aseistus. Ehdotetun säännöksen mukaan sotilaan henkilökohtaisella aseistuksella virka-aputehtävissä tarkoitettaisiin poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvia yksittäisen sotilaan kannettavaksi tarkoitettuja ampuma-aseita, jotka eivät olennaisesti poikkea poliisin voimankäyttövälineistä ja joiden vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Laintasoiset perussäännökset poliisin voimankäytöstä ovat poliisilain 2 luvun 17, 18 ja 19 §:ssä. Ne rajaavat sitä, minkälaisia voimankäyttövälineitä voidaan asetuksella säätää poliisin käytettäväksi. Poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentti edellyttää muun muassa, että voimankäyttövälineen käytön vaikutukset ja seuraukset niiden kohteena olevaan henkilöön ja erityisesti sivullisiin ovat riittävissä määrin ennakoitavissa ja kontrolloitavissa.

Poliisin voimankäyttövälineistä säädetään poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen (1080/2013) 10 §:ssä. Sen mukaan poliisin voimankäyttövälineitä ovat henkilökohtaisena virka-aseena käytettävät lippaallisella tai itselataavalla kertatulella toimivat pistoolit ja revolverit niihin soveltuvine patruunoineen. Lisäksi poliisitoimintaa tukevia ampuma-aseita ovat haulikko, konepistooli, kivääri ja ampuma-aselain (1/1998) 6 §:n 2 momentin 12 kohdassa tarkoitettu muu ampuma-ase sekä kaasun tai muun lamaannuttavan aineen levittämiseen tarkoitettu ampuma-ase niihin soveltuvine patruunoineen. Lisäksi voimankäyttövälineitä ovat muut ominaisuuksiltaan ja asianmukaisesti käytettyinä vaikutuksiltaan ampuma-asetta lievemmat voimankäyttövälineet.

Ennen nykyisen poliisilain voimaantuloa poliisin voimankäyttö- ja suojavälineistä säädettiin poliisasietuksen (1112/1995) 18 §:ssä. Pykälän 2 momentin 3 kohta uudistui (1006/2008) 1.1.2009 alkaen muun muassa siten, että aiempi maininta kertatululta taikka lippaallista tai itselataavaa kertatululta ampuvasta kiväärist muutettiin maininnaksi kivääristä. Muutoksen tarkoituksena oli, että kiväärin määritelmä kattaisi sekä kertatululta tai lippaallista tai itselataavaa kertatululta ampuvan kiväärin että myös sarjatulitoimintaisen kiväärin kuten rynnäkkökiväärin. Voimassa olevan poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n perusteluissa (1080/2013 ja 927/2016) mainitaan erikseen, että kiväärin määritelmä on sisällöltään edelleen aiempaa vastaava. Kiväärin kaliiperia ja toimintaperiaatetta ei siten ole säädöksessä sellaisenaan rajattu, joten esimerkiksi tietyn tyyppisen konekiväärin hyväksyminen rajatusti ja erityisiä olosuhteita varten ei ole säännösten näkökulmasta kategorisesti poissuljettua, jos ampuma-aseen kuuluminen poliisin voimankäyttövälineistöön arvioidaan välttämättömäksi. Poliisista annetussa valtio-

neuvoston asetuksessa edellytetään kaikkien henkilöön kohdistettavien poliisin voimankäyttövälineiden osalta sitä, että Poliisihallitus on hyväksynyt välineet poliisikäyttöön ja siten selvittänyt välineen soveltuvuuden poliisitoimintaan.

Poliisin voimakeinojen käytöltä edellytetään poliisilain voimakeinojen käytön perussäännöksen perusteluissa muun muassa suoritusvarmuutta ja seurausten ennakoitavuutta. Kaikkia poliisi-työn ja voimakeinojen käytön riskejä ei voida poistaa huolellisellakaan suunnittelulla. Voimakeinojen käyttöön nimenomaisesti soveltuvilla välineillä ja niiden käytön koulutuksella on kuitenkin keskeinen merkitys niin poliisitoimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden, poliisimiesten kuin ulkopuolistenkin oikeusturvalle. Poliisihallitus päättää voimankäyttövälineiden hyväksymisestä ja uusien välineiden poliisikäyttöön soveltuvuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että selvitysten ja tutkimusten jälkeen ne otetaan rajoitettuun kokeilukäyttöön ennen varsinaista päätöstä liittämisestä hyväksytyiksi voimankäyttövälineiksi. Poliisihallitus on antanut voimankäyttö- ja suojavälineiden hyväksymismenettelyä koskevan määräyksen, jossa määritellään myös se, miten väline hyväksytään koeikäyttöön tai rajoitettuun käyttöön operatiivisessa toiminnassa. Myös tällaiseen käyttöön otetut voimankäyttövälineet ovat poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:ssä tarkoitettuja Poliisihallituksen hyväksymiä voimankäyttövälineitä.

Esityksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa sotilaan henkilökohtaisia ampuma-aseita virka-aputehtävissä olisivat lippaallisella tai itselataavalla kertatulella toimivat pistoolit niihin soveltuvine patruunoineen sekä haulikko, konepistooli, rynnäkkökivääri, tarkkuuskivääri, kevyt konekivääri ja ampuma-aselain (1/1998) 6 §:n 2 momentin 12 kohdassa tarkoitettu muu ampuma-ase niihin soveltuvine patruunoineen. Edellä mainittujen aseet ovat edellä selostetun mukaisesti sellaisia, jotka eivät olennaisesti poikkea poliisin voimankäyttövälineistä. Sotilaan voimankäyttövälineillä tarkoitetaan patukkaa, sumutinta, sotakoira ja muita Puolustusvoimissa hyväksytyjä vaikutuksiltaan ja ominaisuuksiltaan ampuma-asetta lievempiä voimankäyttövälineitä.

6 §. Virka-apupyynnö. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin virka-apupyynnön sisältöä koskevista vaatimuksista. Säännöksen mukaan virka-apupyynnö on yksilöitävä ja siitä on erikseen käytävä ilmi pykälässä erikseen lueteltavat seikat. Virka-apupyynnöä koskevaa säännöstä sovellettaisiin kaikkiin virka-apulaissa tarkoitettuihin virka-avun muotoihin eli myös vaativan virka-avun pyytämiseen. Pyynnössä on kerrottava, mihin tehtävään virka-apua pyydetään sekä selostettava tehtävän kiireellisyyttä, ajankohtaa ja arvioitua kestoa. Lisäksi pyynnössä on oltava perustelu arvio tehdävän asianmukaisen suorittamisen edellyttämästä henkilöstöstä ja välineistöstä. Pyynnössä on myös tehtävä selkoa pyynnön perusteista eli pyynnön taustalla olevista tosiseikoista ja niiden soveltuvuudesta virka-apulaissa säädettyihin virka-avun edellytyksiin ja pyydetyn virka-avun konkreettisiin käyttöedellytyksiin eli toisin sanoa pyynnön oikeudellisten perusteiden tulisi käydä pyynnöstä ilmi riittävällä tavalla.

Täsmällisempi säännös pyynnön sisältövaatimuksista vastaa paremmin perustuslain edellyttämää tarkkarajaisuuden vaatimusta. Myös päätöksenteko pyynnön käsittelevässä viranomaisessa helpottuu, kun sille toimitetaan pyynnön yhteydessä riittävät tiedot tilanteesta. Pyynnön sisältöä koskevalla sääntelyllä pyritään erityisesti varmistumaan siitä, että virka-apua pyydetäessä ja myönnettäessä virka-avun laatu ja määrä voidaan mitoittaa oikeassa suhteessa käsillä olevaan tarpeeseen nähden. Yksittäisessä tilanteessa virka-avun tarpeen aktualisoituessa ei ole kuitenkaan aina mahdollista antaa täydellisiä tietoja käsillä olevasta tilanteesta ja tilanne saattaa myös muuttua. Säännöksen tarkoitus ei ole hidastaa mahdollista päätösharkintaa, vaan taata riittävät perusteet päätöksenteolle, jotta virka-apu voidaan mitoittaa oikein. Virka-apupyynnön tarkkuus voi siis hyvinkin vaihdella.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin virka-apupyynnön kirjallisesta muodosta, joka olisi pääsääntö. Virka-aputoiminnan jälkikäteisen valvonnan ja toiminnan selvittämisen kannalta eri toimenpiteiden dokumentoinnilla on tärkeä merkitys. Säännös mahdollistaisi kuitenkin myös pyynnön tekemisen suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen pyyntökin tulisi viipymättä antaa jälkikäteen kirjallisena. Käytännössä suullisesti esitetty pyyntö olisi asianmukaista pyrkiä tallentamaan luotettavalla tavalla siten, että se voidaan mahdollisimman täsmällisesti laatia kirjalliseen muotoon jälkikäteen. Muun muassa laillisuusvalvonnan kannalta on tärkeää myös se, että pyynnön perusteella virka-avun pyytämisestä päättäneet virkamiehet voidaan yksilöidä henkilötasolla.

7 § *Virka-avun antamisesta päättäminen.* Pykälässä olisi säännökset virka-avun pyytämistä ja antamista koskevasta päätöksenteosta ja päätöksentekoon toimivaltaisista viranomaisista. Toimivaltaiset päätöksentekotahot olisivat ehdotetuissa säännöksissä lähtökohtaisesti samat kuin voimassaolevassa laissa, mutta sääntelyä ajantasaistettaisiin muun muassa suojelupoliisin organisatorisen aseman sekä sen tehtäväkentän muutosten edellyttämällä tavalla.

Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin, että virka-apua pyytää Poliisihallitus. Kuitenkin kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi pyytää Poliisihallituksen alainen poliisiyksikkö. Kiireellisestä virka-apupyynnöstä olisi ilmoitettava viipymättä Poliisihallitukselle. Momentissa säädettäisiin myös suojelupoliisin oikeudesta pyytää muuta kuin aseellisten voimakeinojen käyttöä koskevaa virka-apua. Suojelupoliisin osalta on tarpeen säätää virka-avun pyytämisestä erikseen, sillä suojelupoliisi siirrettiin Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi lailla poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta (860/2015), joka tuli voimaan 1.1.2016. Lisäksi on huomattava, että hallituksen esityksen HE 202/2019 vp johdosta tehtyjen lakimuutosten johdosta suojelupoliisin tiedustelullinen rooli on entisestään korostunut. Nämä suojelupoliisin tehtävissä tapahtuneet muutokset vähentävät vastaavasti suojelupoliisin tarvetta olla sellaisen virka-avun pyytäjänä, joka sisältää aseellisten voimakeinojen käyttöä. On huomattava, että tässä ehdotetun säännöksen tarkoituksena ei ole rajoittaa tai siirtää virka-aputehtävinä hoidettavaksi esimerkiksi sitä suojelupoliisin ja Puolustusvoimien välistä yhteistyötä, johon osapuolille tehtäviensä hoitamiseksi asetetaan velvoite yhtäältä poliisilain 5 a luvun 54 §:ssä ja toisaalta sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 17 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös virka-avun antamisesta päättävästä tahosta. Momentin mukaan virka-avun antamisesta päättäisi Pääesikunta taikka Maavoimien, Merivoimien tai Ilmavoimien esikunta. Päätöksen tekisi luonnollisesti se taho, jolta virka-apua pyydetään. Edellä mainitut tahot päättäisivät jatkossa virka-avun antamisesta myös kiiretapauksissa, sillä Pääesikunnassa on ympärivuorokautinen päivystysjärjestelmä, jonka puitteissa sillä on valmius vastata virka-avun antamista koskeviin pyyntöihin myös kiiretilanteissa. Tämä merkitsisi voimassaolevaan virka-apulakiin nähden siltä osin muutosta, että varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö ei enää voisi päättää virka-avun antamisesta kiireellisessäkin tapauksessa.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin tahosta, joka päättää esteen poistamiseksi tarpeellisen virka-avun antamisesta. Poliisin toimivaltuudesta käyttää voimakeinoja esteen poistamiseksi säädetään poliisilain 2 luvun 17 ja 19 §:ssä. Esteen poistamiseksi annettava virka-apu voisi sisältää 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun Puolustusvoimien aseistuksen käyttöä. Momentin mukaan tällaista virka-apua pyytäisi Poliisihallitus ja Pääesikunta päättäisi esteen poistamiseksi pyydetyn virka-avun antamisesta. Esteen poistamiseksi annettavalla virka-avulla ei lähtökohtaisesti kohdisteta voimakeinoja suoraan henkilöön, minkä takia päätöksentekotaso on perusteltua pysyttää tavanomaisen virka-avun tapaan lähellä operatiivista päätöksentekoa.

Sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi esteen poistamiseksi tarkoitettu virka-apu voisi siten sisältää esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 2 §:n mukaisten vaativaa virka-apua tukevan aseistuksen käyttöä. Vaativaa virka-apua tukevaan aseistukseen kuuluvat asetusluonnoksen mukaan kranaattipistooli, kevyt kertasinko, raskas tarkkuuskivääri, 12.7 kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti. Vaikka momentin alaan lukeutuvassa tilanteessa ei ole kyse 8 tai 9 §:ssä tarkoitettusta vaativan virka-avun tilanteesta, voi poliisin tilanteeseen puuttuminen tai tehtävän hoitaminen edellyttää kalustoa, jota poliisilla ei ole itsellään käytettävissä. Momentissa ehdotetulla säännöksellä pyritäänkin mahdollistamaan tarpeellisen välineistön ja henkilöstön hyödyntäminen sellaisessa tilanteessa, jossa poliisin omat voimavarat tai suorituskyky eivät riitä jonkin esteen poistamiseksi ja siten tehtävän mahdollisimman hyvä, häiriötön ja turvallinen hoitaminen saattavat vaarantua. Erotuksena esimerkiksi lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin tarkoitamaan vaativaan virka-apuun kuitenkin on, että momentilla tarkoitettua virka-apua pyydetään nimenomaisesti jonkin tietyn esteen poistamiseksi, eikä tilanteeseen yleisesti. Saatua virka-apua voidaan momentissa tarkoitetun päätöksen nojalla hyödyntää vain tähän tiettyyn tarkoitukseen.

Esteen poistaminen saattaa tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa rikoksesta epäilty henkilö on linnoittautunut rakennukseen tai tuliasemaan, johon poliisin omilla välineillä ei päästä sisälle. Tilanteessa jouduttaisiin tukeutumaan Puolustusvoimien aseistukseen, jolla pystyttäisiin esimerkiksi poistamaan jokin vahvarakenteinen teräsovi tai muu suojarakenne. Tilanne voisi syntyä myös, jos esimerkiksi rikoksesta epäilty henkilö on linnoittautunut rakennukseen ansoitetun pellon tai metsikön keskelle. Poliisin käytettävissä olevilla voimankäyttövälineillä erilaisten esteiden tai ansojen poistamisen mahdollisuus voi osoittautua tilanteen olosuhteisiin nähden rajalliseksi. Puolustusvoimien vaativaa virka-apua tukevilla aseilla, kuten kevyellä kertasingolla tai käsikranaatilla saataisiin tarvittava vaikutus esimerkiksi edellä mainittuun vahvistettuun teräsoveen tai muuhun suurempaankin esteeseen, esimerkiksi tien tukkeeksi ajettuun ajoneuvon.

Kuten muussakin poliisitoiminnassa ja virka-aputehtävissä, tulee esteen poistamista koskevassa virka-aputehtävässä noudattaa erityisesti suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Mahdollinen momentissa tarkoitettujen voimakeinojen käyttäminen tulee siten aina suhteuttaa siihen, mihin toiminnalla pyritään. Kenenkään oikeuksiin ei tule puuttua enempää, kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Voimakeinojen valikoimasta on myös aina valittava se, josta aiheutuva haitta jää pienimmäksi. Näin ollen momentti ei mahdollista minkä tahansa esteen poistamista millä tahansa keinoin, vaan tilannetta johtavan poliisiin tulee aina ottaa poliisitoimintaa ohjaavat periaatteet huomioon tehdessään päätöstä mahdollisesti käytettävästä voimakeinosta. Esteen poistamiseksi tarkoitettujen voimakeinojen kohdistaminen ihmisiin ei siten ole sallittua. Mikäli momentissa tarkoitettuja voimakeinoja käyttäen poistetaan esimerkiksi jokin ovi, tulisi tilanteessa varmistua siitä, ettei oven takana tai muussa voimakeinon välittömässä vaikutuspiirissä ole henkilöitä. Vaikka voimakeinojen käytössä yleisestikin on noudatettava perus- ja ihmisoikeuksia ja pyrittävä mahdollisimman vähään haittaan, ei momentissa tarkoitetuilla voimakeinoilla tule vaikuttaa kuin esineisiin. Virka-aputilanteessa käytettävien voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa huomioon otettavista seikoista säädetään lakiehdotuksen 14 §:ssä, jonka 4 momentissa säädetään erityisesti aseistuksen käytöstä esineen tai esteen poistamiseksi.

Säännöksen 3 momentin mukaan päätös virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat laissa säädetyt edellytykset ovat olemassa. Näin ollen sääntely ei mahdollista liiallista Puolustusvoimien käyttämistä poliisin tehtävissä, vaan virka-apu on luonteeltaan poikkeuksellista, tilapäistä ja yksittäisen poliisitehtävän hoitamiseen sidottua. Virka-apupäätöksen voimassaolon kesto ei pidetty perusteltuna rajoittaa ajallisesti esimerkiksi tiettyyn vuorokausimäärään, koska sen nähtiin tuovan menettelyyn tarpeetonta jäykkyyttä ja lisäävän viranomaisten hallinnosta taakkaa. Useissa tilanteissa poliisitehtävän ja sitä kautta

myöskään virka-avun tarpeen kestoaikaa ei virka-apupyynnön tekohetkellä tiedetä tai pystytäkään tarkasti arvioimaan. Virka-aputehtävän johtamista koskevan 12 §:n 4 momentissa säädettäisiin poliisin velvollisuudesta seurata edellytysten olemassaoloa ja määrätä edellytysten lakattua viipymättä virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta. Momentti sisältäisi myös informatiivisen ja selventävän viittauksen lakiehdotuksen 10 §:ään, jossa erikseen säädettäisiin vaativan virka-avun antamista koskevasta päätöksenteosta ja päätöksen voimassaolosta. On myös huomattava, että jos virka-avun tarve tai pyydetyn virka-avun luonne merkittävästi muuttuu kesken virka-aputehtävän, tulee tehdä uusi virka-apua koskeva pyyntö ja päätös.

Virka-avun pyytämistä ja antamista koskeva menettely on hallinnollista ja siihen sovelletaan lähtökohtaisesti hallintolain säännöksiä. Virka-avun antamista koskevan päätöksen sisältövaatimuksista ei katsottu olevan tarpeen säätää virka-apulaissa nimenomaisesti, koska hallintopäätöstä koskevista vaatimuksista säädetään hallintolain 7 luvussa, joka koskee asian ratkaisemista. Näin ollen virka-avun antamista koskeva päätös tulisi lähtökohtaisesti antaa kirjallisesti. Päätös voidaan kuitenkin antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Päätöksestä tulisi käydä ilmi pyynnön johdosta tehty ratkaisu virka-avun antamisesta, virka-avun sisällöstä sekä päätöksen perustelut, voimassaoloaika ja sovelletut säännökset. Virka-avun antamista koskevasta päätöksestä ei kuitenkaan voisi valittaa, sillä kyse on viranomaisen tosiasiallisen, usein akuutin hallintotehtävän suorittamiseen liittyvästä viranomaisen välisestä menettelystä, jonka osalta muutoksenhaku hallinto-oikeudessa ei käytännössäkään voisi toimia.

8 §. Vaativa virka-apu. Pykälässä määriteltäisiin vaativan virka-avun sisältö sekä edellytykset, joiden ollessa käsillä päätös virka-avun antamisesta voidaan tehdä. Vaativalla virka-avulla tarkoitettaisiin ehdotettavassa laissa Puolustusvoimien sellaista aseellista virka-apua, jossa voitaisiin erikseen säädetyin edellytyksin käyttää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa sellaista aseistusta, joka soveltuisi kyseessä olevan poliisitehtävän suorittamiseen. Määritelmä vastaisi käytännössä voimassaolevan virka-apulain 4 §:n 2 momenttia, mutta virkamiehen henkilökohtaisen aseensa sijaan pykälässä mainittuna vaativan virka-avun kynnys ylittävänä rajana todettaisiin olevan nimenomaan sotilaan henkilökohtainen ase. Kynnys eli sotilaan henkilökohtainen aseistus määriteltäisiin ehdotettavan 5 §:n 1 momentissa.

Sotilaalliset voimakeinot määritellään puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä siten, että sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttöä. Puolustusvoimista annetun lain määritelmään viitataan myös kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) perusteluissa sotilaallisten voimakeinojen osalta. Sen sijaan aluevalvontalain 33 §:n 1 momentissa sotilaallisten voimakeinojen käytöllä viitataan nimenomaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa käyttöä voimakkaampaan, sotavarustein tapahtuvaan asevoimaan. Sotilaan henkilökohtaista asetta ei ole toistaiseksi määritelty lainsäädännössä.

Sotilaalliset voimakeinot ovat lähtökohtaisesti voimakkaampia ja suurempivaikutteisia, kuin poliisin aseistus. Tämä johtuu Puolustusvoimien sotilaallisen uhkan torjumistehtävästä ja kansainvälisistä sotanormeista, joissa lähtökohtaisesti kiellettyä aseistusta on vain erityistä kärsimystä aiheuttava sotilaallinen voimankäyttö. Tehokkaalla tai tuhovoimaisella aseistuksella on sen tehokkuuden lisäksi pelotevaikutus, joka on oleellinen osa maanpuolustuksen uskottavuutta. Poliisin voimankäyttövälineistön tarkoitus sen sijaan ei ole sotilaallisen uhkan torjuminen.

Ehdotetun säännöksen mukaan vaativassa virka-avussa ei olisi sallittua käyttää mitä tahansa Puolustusvoimien sotilaallisiin voimakeinoihin sisältyviä aseita, vaan aseiden tulisi soveltua nimenomaan virka-avun kohteena olevan poliisitehtävän suorittamiseen. Rajauksen johdosta virka-aputehtävissä käytettävien aseiden ulkopuolelle jäisivät sellaiset Puolustusvoimien aseet,

joita ei voitaisi käyttää kyseessä olevassa tilanteessa ja tehtävässä rikkomatta poliisilaissa poliisin voimankäytölle säädettyjä rajoja ja periaatteita.

Poliisin voimakeinojen käyttöä koskeva poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentti edellyttää muun muassa, että voimankäyttövälineen käytön vaikutukset ja seuraukset niiden kohteena olevaan henkilöön ja erityisesti sivullisiin ovat riittävässä määrin ennakoitavissa ja kontrolloitavissa. Kaikessa poliisitoiminnassa on otettava huomioon poliisilain 1 luvun 4 §:ssä säädetty vähimmän haitan periaate. Periaatteen mukaisesti poliisin toimenpiteet on suoritettava puuttumatta kenenkään oikeuksiin enempää tai aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Poliisin voimakeinovalikoimasta on aina valittava se, josta aiheutuva haitta jää pienimmäksi. Poliisin voimankäyttöä ohjaa poliisilain 1 luvun poliisioikeudellisten periaatteiden lisäksi voimankäytösäännöksessä eli poliisilain 2 luvun 17 §:ssä säädetty tarpeellisuusvaatimus. Tarpeellisuuden vaatimus tarkoittaa yhtäältä sitä, että voimakeinoja saa käyttää vasta, jos muut keinot eivät tehoa ja toisaalta sitä, että vain sellaisen voiman käyttäminen on oikeutettua, joka on omiaan johtamaan poliisin tavoittelemaan tulokseen. Tarpeellisuuden ja vähimmän haitan periaatteet yhdistäen voidaan todeta, että tilanteessa tulee käyttää lievintä ja samalla tehokkainta ja toimivinta tehtävän suorittamiseksi tarpeellista voimakeinoja.

Poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvia tai soveltumattomia Puolustusvoimien aseita ei voida tyhjentävästi luetella, sillä aseiden soveltuvuus kyseiseen poliisitehtävään tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti. Esimerkiksi suunnitelmallisesti toteutettu ja johdettu terrori-iskujen sarja saat-taisi vakavuusasteeltaan lähes rinnastua Puolustusvoimien ydintehtäviin kuuluvaan tilantee-seen. Riittäväksi olisikin voitava katsoa se, että rajat poliisijohtoiselle Puolustusvoimien avus-tuksella tapahtuvalle voimankäytölle asettaisivat poliisilain säännökset sekä lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitetut poliisilain periaatteet ja 14 §:ssä esitetyn voimankäyttöä koskevat säännökset, joilla varmistettaisiin virka-apuna annetun aseistuksen osalta se, että niiden käytön periaatteet ja taktiikat soveltuisivat nimenomaan ihmishenkien suojelemiseen.

Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden täytyessä vaativaa virka-apua voidaan päät-tää antaa. Kuten nykyisinkin, vaativaa virka-apua voitaisiin antaa tiettyjen vakavien terrorismi-rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Kyseessä tulisi olla rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5-8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettu terrorismirikos, joka vaaran-taisi vakavasti suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä. Vaaran vakavuudella tarkoitetaan sitä, että todennäköisyys hengen menettämiseksi tai terveyden vakavalle vahingoittumiselle on suuri.

Vaaran tulee myös olla riittävän yleinen eli kohdistua suureen määrään ihmisiä. Korkein oikeus on käsitellyt 9.9.2019 antamassaan ennakkopäätöksessä KKO 2019:75 kysymystä siitä, oliko yleisvaarallisiin rikoksiin kuuluvan tuhotyön toteuttamisessa aiheutettu vakavaa hengen tai ter-veyden vaaraa suurelle ihmismäärälle ja oliko törkeän tuhotyön tunnusmerkistö siltä osin täyt-tynyt. Tuhotyötä koskevan rikoslain säännöksen (RL 34 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta) esi-töissä (HE 94/1993 vp s. 119 ja 124) todetaan, että tuhotyön perusvaatimuksena olevan aiheu-tetun vaaran tulee olla yleistä. Vaaraa voidaan pitää yleisenä silloin, kun se uhkaa määrältään tai muilta ominaisuuksiltaan määrittelemätöntä ennalta rajoittamatonta ihmisjoukkoa, josta ei ole etukäteen tarkkaa tietoa. Tuhotyön törkeän tekemuodon osalta hallituksen esityksessä on todettu, että kun vaaran on oltava konkreettinen, mahdollisen vahinkoseurauksen kohde on voi-tava jälkikäteen yksilöidä. Vaarantamisen tulee kohdistua suureen ihmismäärään, jolle ei kui-tenkaan voida esittää tarkkaa lukumääräistä alarajaa, vaan ratkaisu on tehtävä tapauskohtaisesti.

Korkein oikeus viittasi ratkaisussaan myös aikaisempiin ratkaisuihin KKO 2003:54 ja 2014:11 ja totesi, että tunnusmerkistön arvioinnissa on henkilöiden lukumäärän lisäksi otettava huomi-oon se, miten konkreettisesti, välittömästi ja vakavasti vaara kohdistuu vaaravyöhykkeellä ol-leiden ihmisten henkeen ja terveyteen. Vaaran vakavuus siis vaikuttaa osaltaan siihen, kuinka

monen ihmisen edellytetään olevan vaaravyöhykkeessä rikoksen täyttymiseksi. Tapauksissa korkein oikeus totesi, että ilmaisun suuri ihmismäärä voidaan katsoa tarkoittavan jo sanamuotonsa mukaan vähintään kymmeniä henkilöitä, joihin teon konkreettisen vaaran on kohdistuttava. Tapauksessa KKO 2019:75 katsottiin selvitetyn, että konkreettisesti ja välittömässä vakavan hengen ja terveyden vaarassa oli ollut seitsemän henkeä. Tunnusmerkistökäsitteitä ei voitu tulkita siten, että sille annettaisiin sanamuodon ulkopuolelle menevä merkitys ja teon kohdistumista seitsemään henkilöön ei voitu pitää törkeää tuhotyötä koskevassa säännöksessä tarkoitettuna vakavan hengen tai terveyden vaaran aiheuttamisena suurelle ihmismäärälle.

Toisin kun jo tehdyn teon syyksiluettavuutta arvioitaessa, vaativan virka-apun antamisesta päättäessä ei edellytettäisi käsillä olevan konkreettisesti ja välittömästi suurta ihmismäärää uhkaavaa vaaraa. Riittävää olisi, kun pykälässä tarkoitettujen havaintojen tai yksilöityjen tietojen perusteella voitaisiin olettaa vaaran potentiaalisesti kohdistuvan suureen ihmismäärään.

Sääntelyn ulkopuolelle jäisivät terrorismirikoksista muun muassa terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, terroristiryhmän johtaminen, terroristiryhmän toiminnan edistäminen ja terrorismin rahoittaminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen

Poiketen voimassaolevan virka-apulain sääntelystä vaativaa virka-apua voitaisiin edellä mainittujen vakavien terrorismirikosten lisäksi päättää antaa myös eräiden muiden, terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Kyseeseen tulisivat erityisesti sellaiset vakavat henkeen tai terveyteen kohdistuvat rikokset, joiden osalta teon alkaessa tai kuluessa ei pystyttäisi määrittelemään, onko tekijällä teolleen terroristista tarkoitusta. Eri-tyyppisten joukkosurmien taustalla Suomessa on käytännössä lähes aina ollut motiivina jokin muu asia kuin terroristinen tarkoitus. Tällaisia tekoja voivat olla esimerkiksi joukkoampumistilanteet tai räjähteillä toteutetut joukkosurmat tai niiden yritykset. Myös mahdollisesti usean ihmisen hengelle ja terveydelle vaaraa aiheuttavien, vakavien kaappaus- tai panttivankitilanteiden motiivina voi usein olla jokin muu kuin terroristinen tarkoitus, esimerkiksi taloudellisen hyödyn tavoittelu.

Muut vakavat rikokset täsmennettäisiin pykälässä viittaamalla niitä koskeviin rikoslain lukuihin ja rajaamalla kyseeseen tulevat rikokset sellaisiin, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tällaisia rikoksia voisivat olla eräät rikoslain 11 luvussa säädetty sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan, kuten kemiallisen aseiden kiellon rikkominen ja biologisen aseiden kiellon rikkominen. Lisäksi kyseeseen voisivat tulla rikoslain 21 luvussa tarkoitettujen henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, kuten törkeä pahoinpitely, tappo, murha ja surma, rikoslain 25 luvun vapautteen kohdistuvista rikoksista panttivangin ottaminen sekä rikoslain 34 luvun yleisvaarallisista rikoksista tuhotyö, liikennetuhotyö, törkeä tuhotyö, terveyden vaarantaminen, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähderikos ja kaappaus. Koska pykälässä edellytettäisiin estettävän tai keskeytettävän rikoksen rinnastuvan vaikutuksiltaan 1 kohdassa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin, vaativaa virka-apua ei ole lähtökohtaisesti tarkoitus antaa esimerkiksi yksittäisen, tavanomaisen henkirikoksen estämiseksi, vaan kyseessä tulisi olla laajempaa ja yleisempää eli suhteellisuusperiaatteen ja säännöksessä edellytetyllä mukaisesti suurelle ihmismäärälle vaaraa aiheuttavan rikoksen estäminen. Viime kädessä kyse olisi terrorismirikosten tavoin yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on tehty ero yhtäältä tavanomaisten poliisioperaatioiden ja toisaalta laajojen terrorisminvastaisten operaatioiden välillä sekä viitattu siihen, että sivullisille potentiaalista vaaraa aiheuttavan sotilaskäyttöön tarkoitettujen aseistuksen hyödyntäminen poliisi-

sin toiminnassa saattaa ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan 2 kohta huomioon ottaen tulla kyseeseen lähtökohtaisesti vain viimeksi mainituissa tilanteissa (*Tagayeva and Others v. Russia, Figenov and Others v. Russia*).

Jotta virka-apupäätös voitaisiin tehdä, tulisi tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta olla tiedossa olla riittävän yksilöityjä tietoja tai havaintoja, joiden perusteella vaativan virka-avun voitaisiin olettaa olevan välttämätöntä pykälässä tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Välttämättömyydellä tarkoitettaisiin sitä, että tekoa ei poliisin arvion mukaan olisi mahdollista estää tai keskeyttää muulla keinolla eli poliisin omiin voimankäyttövälineisiin kuuluvalla aseistuksella. Päätös vaativan virka-avun antamisesta ei kuitenkaan vielä merkitsisi sitä, että päätöksen mahdollistamaa poikkeuksellista toimivaltuutta sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen käyttämiseen väistämättä käytettäisiin, sillä poliisi tekisi 13 §:ssä tarkoitettua päätöksen voimakeinojen käyttämisestä tilannekohtaisesti turvautuen poliisilain edellyttämällä tavalla lievimpään mahdolliseen voimakeinoon, jolla teko voidaan estää mahdollisimman tehokkaasti ja turvallisesti.

Tarve vaativan virka-avun antamisesta päättämiseksi saattaisi syntyä ennakoimattoman ja äkillisesti ilmenneen tilanteen johdosta, mutta päätös voitaisiin tehdä myös ennen tapahtuman tai tilaisuuden alkamista, mikäli käsillä olisi yksilöityjä tietoja, joiden perusteella tehdyn uhka-arvion virka-avun arvioitaisiin olevan välttämätöntä pykälässä tarkoitettujen rikosten estämiseksi. Tapahtumaan tai tilaisuuteen kohdistuvan rikoksen uhkan arvioimisessa tulisi ottaa huomioon erityisesti tapahtuman tai tilaisuuden laajuus, sijainti ja yleinen merkitys sekä näiden johdosta tapahtuman tai tilaisuuden osallistujien, järjestäjien, yleisön tai sivullisten turvallisuuteen kohdistuva mahdollinen uhka. Tapahtuman tai tilaisuuden tulisi olla laajuudeltaan poikkeuksellinen tai huomattava, mutta tapahtuman laajuutta arvioitaessa tulisi huomioida myös tapahtuman tai tilaisuuden kokonaisuus ja erityisesti sijainti. Sijainti voi muodostua soveltamisen kannalta merkitykselliseksi, jos esimerkiksi tapahtuma tai tilaisuus järjestetään turvallisuuden kannalta merkittävässä paikassa, kuten diplomaattikohteessa, taikka vesi- tai ydinvoimalan tai valtiollisen instituution lähellä. Yleisellä merkityksellä viitataan siihen, että tapahtuman merkittävyys ei ole vain paikallinen, vaan sillä on valtakunnallista tai kansainvälistä merkitystä tai siihen kohdistuu muusta syystä paljon mediahuomiota. Osallistujilla viitataan tapahtuman keskiössä oleviin osallistujiin, kuten puhujiin, kilpailijoihin tai artisteihin. Järjestäjillä viitataan tapahtumaorganisaatioon ja sen edustajiin. Yleisöllä viitataan tapahtuman yleisönä osallistuviin erotuksena tapahtuman osallistujista. Sivullisilla viitataan tapahtuman välittömässä läheisyydessä oleviin, mutta muuten tapahtumaan osallistumattomiin ihmisiin. Sivullisten turvallisuuden huomioiminen tulee kyseeseen varsinkin erityisen keskeisellä paikalla järjestettävän tilaisuuden kohdalla. Edellä kuvatuilla luonnehdinnoilla pyritään siis kuvaamaan säännöksessä ilmaistun puuttumiskynnyksen ylittymistä. Vaativaa virka-avun antamista koskevaa päätöstä ei kuitenkaan voitaisi perustaa yleiselle uhka-arviolle, vaan saatavilla tulisi olla yksilöityä, konkreettista tietoa tapahtumaan kohdistuvasta pykälässä tarkoitettujen rikosten uhkasta.

Virka-avun antamista koskevaa päätöstä tehtäessä ei voitaisi edellyttää varmaa tietoa tekijän terroristisesta tarkoituksesta tai pykälässä tarkoitettujen rikosten teonkuvausten täyttymisestä, koska virka-avulla pyritäisiin teon estämiseen ja keskeyttämiseen. Terroristinen tarkoitus voitaisiin päätellä ja olettaa tilanteesta tehtyjen havaintojen, kuten esimerkiksi tekijän internetissä julkaiseman manifestin tai muiden yksilöityjen tietojen perusteella. On myös huomattava, että rikoslain terrorismirikoksia koskevaa 34 a lukua muutettiin 15.11.2018 voimaantulleella lailla (874/2018). Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia säännöksiä muutettiin muun muassa siten, että 1 §:ssä tarkoitettujen teon on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. Ennen lain muutosta laissa mainittiin maan sijaan valtio. Käsitteen täsmennyksen tarkoituksena oli osaltaan korostaa sitä, että terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta mahdollisesti aiheutuva vahinko on rikoslain 34 a luvun

6 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn terroristisen tarkoituksen mukaisesti sitä, että aiheutetaan vakavaa pelkoa väestön keskuudessa. Tällainen tavoiteltu seuraus olisi siis toteutuessaan rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin alussa tarkoitettua jollekin maalle aiheutuvaa vahinkoa. Terrorismia ei siis voida tarkastella pelkästään valtioon tai kansainväliseen järjestykseen kohdistuvana rikoksena, vaan se tulee nähdä laajemmin yhteiskuntaan kohdistuvana rikollisuutena.

Vaativan virka-avun antamisesta päättämisen edellytyksenä tilanteelta ei enää edellytettäisi välittömyyttä eli kohta päätä päälle tulevaa, hätävarjelutilannetta muistuttavaa uhkaa. Välittömyyttä koskeva vaatimus olisi kuitenkin vaativan virka-avun sisältämän aseistuksen käyttämisen yhtenä edellytyksenä lain 14 §:ssä. Tilanteen välittömyyden virka-apupäätöksen edellytyksenä on katsottu käytännössä muodostavan merkittävän riskin sille, että virka-apupäätöstä ei ehdittäisi toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa, minkä vuoksi edellytyksestä luovuttaisiin avun antamisesta päättämisen yhteydessä.

Suojelupoliisin mukaan yksittäisten toimijoiden tekemät terrori-iskut ovat muodostuneet trendiksi viime vuosina Euroopassa. Yksittäisten toimijoiden toteuttamissa iskuissa tekoväline on tyypillisesti ollut yksinkertainen, esimerkiksi teräase tai ajoneuvo. Tällaiset iskuhankkeet etenevät yleensä toteuttamisvaiheeseen asti, eivätkä ne edellytä pitkävaiheista suunnittelua. Myös ampuma-aseita on käytetty lukuisissa iskuissa, ja ne ovat olleet tyypiltään yleisimmin voimakkaita sarjatuliaseita. Lisäksi Euroopassa on tapahtunut yhden tai useamman henkilön toteuttamia iskuja, joissa on käytetty yksinkertaisten välineiden yhdistelmiä. Ajoneuvot ovat olleen useimmiten kuorma- tai henkilöautoja, ja niillä on aiheutettu merkittäviä henkilövahinkoja. Esimerkiksi Nizzassa vuonna 2016 kuorma-autolla tehdyssä väkijoukkoon kohdistuneessa iskussa kuoli 85 ihmistä ja loukkaantui yli 200 ihmistä. Muita tapahtuneita tilanteita ovat Barcelonan isku 2017 ja Ramblalla, Berliinin isku joulumarkkinoille 2016, Tukholman isku kävelykadulla 2014. Iskujen kohteina ovat olleet siviiliväestön lisäksi virkatehtävissä olevat viranomaiset, kuten poliisit ja sotilaat.

Yhtenä esimerkkinä vaativasta poliisitehtävästä, jossa poliisin omat voimavarat ja voimankäytön suorituskyky ovat rajallisia tehtävän hoitamiseksi, onkin tilanne, jossa raskaalla ajoneuvolla isketään väkijoukkoon. Poliisi voi käytössään olevilla voimankäyttövälineillä yrittää vaikuttaa suoraan ajoneuvon kuljettajaan. Puolustusvoimien aseistuksella raskaan ajoneuvon eteneminen voitaisiin ainakin tietyin reunaehdoin pysäyttää turvallisemmin ja kohdentamatta voimaa suoraan kuljettajaan. Ehdotetun 10 §:n 3 momentissa tarkoitettulla Puolustusvoimien aseistuksella, kuten konekiväärillä, kranaattipistoolilla tai kevyellä singolla, pystyttäisiin vaikuttamaan ajoneuvoon ja siten saamaan vaarallinen toiminta pysähtymään.

Toisena esimerkkinä tilanteessa, jossa poliisin omat voimankäyttövälineet voisivat osoittautua riittämättömiksi, on tilanne, jossa panssaroidusta ajoneuvosta tai muutoin vahvasti suojatusta tulasemasta kohdistettaisiin voimakkaiden sarjatuliaseiden tulitusta väkijoukkoon. Tilanteessa jouduttaisiin käyttämään Puolustusvoimien aseistusta, kuten konekivääriä, käsikranaatteja, kranaattipistoolia tai kevyttä sinkoa, jolla pystyttäisiin vaikuttamaan vahvasti suojattuihin sekä muutoin hankalasti vaikutettavissa oleviin tulasemiin, jonka suojista ammutaan, ja siten saada vaarallinen toiminta lopetettua.

Euroopassa sattuneista iskuista vastaavantyyppisiä tilanteita on ollut mm. Belgiassa vuonna 2015, kun poliisi otti kiinni terroriteon valmistelusta epäiltyjä. Tulevassa iskussa olisi käytetty rynnäkkökiväärejä ja räjähteitä. Kiinnioton yhteydessä poliisia kohti ammuttiin rynnäkkökiväreillä. Terroristien hyökkäys keskeytyi vasta kun asuntoon ammuttiin painekranaatti. Myös Pariisissa tapahtui vuonna 2015 vakava joukkoampumistilanne konserttitalissa. Toistakymmentä henkilöä hyökkäsi rynnäkkökivärein ja räjähtein (käsikranaatteja, räjähdettä) varustautuneena kesken konsertin konserttitaliin. Samanaikaisesti Pariisissa toteutettiin muitakin iskuja,

joissa kuoli yhteensä 132 ihmistä. Iskujen jälkeisessä tekijöiden kiinniottotilanteessa poliisia kohti ammuttiin tuhansia laukauksia ja mm. yksi terroristi räjäytti pommiliivinsä tilanteen aikana. Poliisi käytti kiinniottotilanteessa ampuma-aseita, mutta epäiltyjen vaarallinen toiminta saatiin lopetettua vasta, kun poliisi käytti käsikranaatteja.

Kolmantena esimerkkinä pykälässä tarkoitetun vaativan virka-avun soveltamisesta on aluskaappauksien tilanne. Terroristien merellä kaappaamalla aluksella voitaisiin yrittää törmätä matkustaja-alukseen tai esimerkiksi ydinpolttoainetta kuljettavaa alukseen, jolloin törmäys toteutuessaan mahdollisesti aiheuttaisi vakavaa vaaraa suurelle joukolle ihmisiä. Esimerkiksi Suomenlahden ja saaristomeren merialueiden kapeilla syvävyillä meriliikenne on erittäin vilkasta, jolloin jo normaalioloissa vakavien merionnettomuuksien riskit ovat korkeat. Tällaisissa olosuhteissa tahallisen törmäyksen aiheuttaminen on varsin helposti toteutettavissa.

Kuvattu vaaratilanne voisi olla estettävissä vaikuttamalla kaapatun aluksen ohjaus- tai navigointilaitteisiin siten, että alus menettäisi ohjauskykynsä. Poliisilla ei ole omilla resursseillaan ja voimankäyttövälineillään riittävää suorituskykyä vaikuttaa kaapatun aluksen kulkuun. Puolustusvoimilta virka-apuna saatavalla aseistuksella pystyttäisiin vaikuttamaan aluksen ohjaus- tai navigointilaitteisiin varsin etäältä ilman joutumista kaappaajilla mahdollisesti käytössään olevien aseiden vaikutuspiiriin.

Poliisi, Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos ovat yhdessä harjoitelleet kaapatun aluksen valtaamista, mikä voisi olla vaihtoehtoinen toimintamalli edellä kuvatussa tilanteessa, mutta myös tämä toimintamalli edellyttäisi tukeutumista Puolustusvoimien käytössä olevaan aseistukseen. Aluksen valtaaminen edellyttäisi välttämättä Puolustusvoimien aseistuksella varustettujen helikoptereiden käyttöä niin valtaajien kuin myös heitä kuljettavien helikoptereiden suojaamiseksi.

9 §. *Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi.* Pykälässä ilmaistaisiin suojeltava henkilöryhmä ja se, millaisten rikosoikeudellisten tekojen torjumiseksi Puolustusvoimien virka-apua voitaisiin käyttää. Vaativaan virka-apuun voitaisiin turvautua, kun on olemassa uhka Suomen valtion alueella oleskelevien tavallisimmin kansainväliin kokouksiin osallistuvien tai virallisella vierailulla olevien, kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavasta 8 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta. Pykälän taustalla on vieraan valtion päämiehen tai tähän verrattavien erittäin korkeassa asemassa olevien ulkomaisten henkilöiden vierailut ja kansainväliset kokoukset, joiden häiriöttömän kulun ja osanottajien turvaaminen on erityisen tärkeää taikka muun syyn takia on perusteltu epäily kansainvälistä erityissuojelua nauttivaan henkilöön hänen edustuksellisen asemansa perusteella kohdistuvasta uhasta.

Useisiin Suomea sitoviin yleissopimuksiin sisältyy määräyksiä valtioiden päämiesten ja hallitusten välisten kansainvälisten järjestöjen edustajien kohtelusta. Tällaisia sopimuksia ovat muun muassa kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan, mukaan lukien diplomaattiset edustajat, kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskeva yleissopimus (SopS 62-63/1978) ja diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 4/1970), konsulisuhdetta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 50/1980) kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan. Valtuuskunnan ja erityisedustustojen jäsenet perheenjäsenineen nauttivat diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukaista koskemattomuutta.

Kansainvälinen yhteistyö perustuu merkittävältä osin valtioiden päämiesten ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen edustajien kanssakäymiseen. Oleellisen osan yhteistyöstä muodostavat kansainväliset kokoukset ja vierailut. Kansainväliset kokoukset ja tärkeiden kansainvälisten valtionpäämiesten vierailut herättävät laajaa julkista huomiota, jonka vuoksi niihin liittyy myös turvallisuusriskejä. Suomea sitovat kansainväliset sopimukset velvoittavat Suomen

ryhtymään riittäviin suojelutoimenpiteisiin kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ennaltaehkäisemiseksi. Sopimukset eivät kuitenkaan suoranaisesti edellytä, että kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaaminen olisi mahdollistettava nimenomaan sotilaallisen voimankäytön keinoin. Käytännössä tarve vaativan virka-avulle kuitenkin on olemassa erityisesti eräissä huipputasoisten valtiotähtien vierailuissa. Valtaosa vierailuista kyettään hoitamaan poliisin omin resurssein tai tavanomaista virka-apua hyödyntämällä.

Puolustusvoimilta pyydettävään vaativaan virka-apuun voitaisiin ryhtyä silloin, kun se on välttämätöntä erityissuojelua nauttivien henkilöiden henkeen tai terveyteen kohdistuvien rikosten uhan estämiseksi tai torjumiseksi. Ennen virka-apupyyntöä tekemistä tulee arvioida vierailuun osallistuvan henkilön asema, hänen edustamansa valtion tai järjestön kansainvälinen asema tai muut vastaavat syyt sekä sen vuoksi mahdollisesti uhkaavan rikoksen vakavuus. Edellytyksenä vaativan virka-avun antamiseksi on, että henkilöön arvioidaan nimenomaan hänen edustuksellisen asemansa johdosta kohdistuvan 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä. Vaativa virka-aputehtävä voi 8 §:n mukaisesti ja 14 §:ssä säädettyin edellytyksin sisältää sotilaan henkilökohtaisen asean käyttöä voimakkaampaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoiman käyttöä, kun poliisin omat voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen. Suoritettavat toimenpiteet on sovitettava myös niin, että ne ovat oikeassa suhteessa turvaamistarpeeseen. Suojaustoimenpiteet on suoritettava suhteellisuusperiaatetta noudattaen ja aiheuttamatta tarpeetonta haittaa toimenpiteiden kohteeksi joutuville. Myöskään ulkopuolisten henkilöiden liikkumista tai toimintaa ei saa turvatoimenpiteillä tarpeettomasti vaikeuttaa tai häiritä.

Ehdotettu pykälä vaativan virka-avun antamisesta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi mahdollistaisi virka-avun antamista koskevan päätöksen tekemisen 10 §:ssä säädettyssä päätöksentekomenettelyssä ennakolta eli hyvissä ajoin ennen tiedossa olevaa vierailuajankohtaa, mikäli pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Pykälässä rajattaisiin henkilöpiiriä, jonka suojaamiseksi vaativaa virka-apua voitaisiin antaa. Säännöksen mukaan vaativaa virka-apua voitaisiin antaa ainoastaan valtionpäämiesten, ministerien ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan unionin korkea-arvoisten edustajien suojaamiseksi ja heidän vierailujensa turvaamiseksi, kun tällainen henkilö on valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa. Pykälässä todettu henkilöpiiri olisi siis suppeampi kuin esimerkiksi kansainvälistä suojelua nauttavia henkilöitä vastaan kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen 1 artiklaan sisältyvässä ko-koavassa määritelmässä kansainvälistä suojelua nauttivista henkilöistä. Pykälässä mainittu henkilöpiiri rajaisi siis ainoastaan tässä pykälässä tarkoitetun vaativan virka-avun soveltamista, eikä vaikuttaisi muun virka-avun antamiseen lain 2 §:n 2 momentin 8 kohdan nojalla.

Laki kansainvälisiä konferensseja ja erityisedustustoja koskevista erioikeuksista ja vapauksista (572/1973) koskee Suomen hallituksen kutsusta tai suostumuksella täällä pidettävää valtioiden välistä konferenssia ja siihen osallistuvaa vieraan valtion valtuuskuntaa sekä sellaista erityisedustustoa, jonka tehtävistä on molempien valtioiden kesken sovittu. Poliisin ja asianomaisten muiden virkamiesten on huolehdittava konferenssitilojen loukkaamattomuudesta ja niissä olevien henkilöiden turvallisuudesta.

Poliisilla olisi edellä todetun mukaisesti oikeus saada 5 §:ssä tarkoitettua niin sanottua tavanomaista virka-apua sellaisten kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden vierailujen turvaamiseksi, jotka kansainvälisen oikeuden mukaan nauttivat tällaista suojaa, mutta eivät sisälly tässä pykälässä rajattuun henkilöpiiriin. Myös vaativa virka-apu voisi tulla sovellettavaksi tällaisten henkilöiden suojaamiseksi, jos 8 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät.

10 §. *Päätöksenteko vaativasta virka-avusta.* Säännökset päätöksentekomenettelystä 8 ja 9 §:ssä tarkoitetun vaativan virka-avun pyytämiseksi ja siihen vastaamiseksi sisältyisivät ehdotetun lain 10 §:ään. Vaativaa virka-apua koskeva päätöksentekotaso ja -menettely olisivat kytköksissä vaativassa virka-avussa tarvittavaan Puolustusvoimien aseistukseen. Vaativaa virka-apua olisi ikään kuin kahdentyyppistä. Voidaan erottaa lähempänä tavanomaisempia vaativia poliisitehtäviä ja niissä tarvittavia voimakeinoja oleva vaativa virka-apu sekä toisaalta aivan äärimmäisissä tilanteissa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttöä vaativa virka-apu. Tilanteita olisi perusteltua käsitellä eri tavoin lainsäädännössä.

Lähellä poliisin tavanomaista keinovalikoimaa olevien sotilaallisten voimakeinojen päätöksenteosta säädettäisiin pykälän 3 ja 4 momentissa. Voimakkaampien sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävän vaativan virka-avun osalta päätöksentekomenettelyn pääsääntö olisi pykälän 1 momentissa. Sen mukaan päätöksen tällaisen virka-avun pyytämisestä tekisi aina sisäministeriö. Sisäministeriö pyytäisi vaativaa virka-apua puolustusministeriöltä. Sisäministeriölle esitys tarpeesta pyytää vaativaa virka-apua tulisi lähtökohtaisesti Poliisihallitukselta. Valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossaan virka-avun antamisesta ja arvioisi vaativan virka-avun antamiselle 8 §:ssä tai 9 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä. Vaikka laissa säädetty edellytykset vaativan virka-avun antamiselle täytyisivät, olisi valtioneuvoston yleisistunnolla aina harkintavaltaa sen suhteen, päättääkö se antaa poliisin käyttöön sellaista virka-apua, jossa voidaan käyttää Puolustusvoimien sotilaallisia voimakeinoja.

Päätös vaativasta virka-avusta merkitsisi päätöstä poikkeuksellisesti antaa poliisin käyttöön Puolustusvoimien sotilaallisia voimakeinoja sisältävät resurssit sekä valtuutuksen voimakeinojen käyttöön, mikäli tilanne kehittyy sellaiseksi, että kyseisten voimakeinojen käyttöä koskevat, erikseen säädetty edellytykset ovat käsillä. Päätös vaativasta virka-avusta ei siten tarkoittaisi sitä, että voimakeinoja automaattisesti tultaisiin käyttämään, vaan tilannetta johtava poliisi päättäisi niiden käytöstä poliisilain säännösten sekä ehdotetun virka-apulain 14 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Päätöksenteko valtioneuvostossa perustuu aina valmisteluun ja virkamiesesittelyyn. Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Ministeriöiden tehtävistä ja toimivallasta säädetään valtioneuvostolaissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille siten kuin valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu.

Selvyyden vuoksi pykälässä todettaisiin päätösehdotuksen valtioneuvoston yleisistunnolle esittelevä ministeriö. Koska Puolustusvoimien virka-avun antaminen ja antamisesta päättäminen kuuluu puolustusministeriön toimialaan, vastaisi puolustusministeriö vaativaa virka-apua koskevan päätösehdotuksen esittelystä valtioneuvoston yleisistunnolle. Valtioneuvoston päätösehdotuksen valmistelu edellyttää kuitenkin tiivistä yhteistyötä sisäministeriön ja puolustusministeriön sekä niiden hallinnonalojen välillä ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämiseksi. Päätösehdotuksen esittelyä varten puolustusministeriön esittelijän olisi selvitettävä erityisesti tilannekuva ja muut tarvittavat tiedot päätöksenteon tueksi, sovellettavat säännökset, toimintavaihtoehdot ja niiden vaikutukset ja riskit sekä päätöksen täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset. Käytännössä tulisi lähteä siitä, että edellä mainitut seikat on pyritty sisäministeriön tekemässä pyynnössä selostamaan riittävästi. Esittelijällä on perustuslaissa säädetty virkavastuu ja esittelijänvastuu.

Pykälän 2 *momentti* sisältäisi säännöksen sellaisen kiireellisen tilanteen varalle, jossa valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada koolle riittävän nopeasti. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi yöllä tai muutoin virka-ajan ulkopuolella, jos aikaa teon keskeyttämiseksi olisi hyvin vähän. Tällöin sisäministeriön tekemän virka-apupyynnön johdosta puolustusministeriö tekisi päätöksen virka-avun antamisesta. Perustuslakivaliokunta arvioi voimassaolevan virka-apulain 4 ja 4 a §:ää säädettäessä hallituksen esityksestä antamissaan lausunnoissa (PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp), että poikkeukselliseksi tarkoitettu päätös poliisin turvautumisesta Puolustusvoimien voimankäyttöapuun tulisi tehdä myös kiiretilanteessa eduskunnalle vastuunalaisen ministerin johtamassa ministeriössä.

Poiketen voimassaolevan virka-apulain 4 a §:n 1 momentissa säädetyistä, edellytyksenä puolustusministeriön päätöksentekotoimivallalle kiireellisessä tilanteessa ei enää olisi sitä, että kyseessä olisi yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantava tapaus. Yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa ei ole voimassaolevan lain esitöissä kuvattu esimerkein. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 2.11.2017 hyväksytyssä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi on määritelty johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. Elintärkeiden toimintojen luettelo on siis varsin laaja. Koska vaativan virka-avun antamisella pyritään estämään tai keskeyttämään rikos, joka vaarantaisi vakavasti suuren ihmismäärän hengen tai terveyden, voidaan pitää perusteltuna tällaisen virka-avun saamista riittävän nopeasti riippumatta siitä, keiden henki on uhattuna. Toisaalta varsin laajasti ymmärrettävät yhteiskunnan elintärkeät toiminnot eivät lisää sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Tämän vuoksi kiiremenettelyn lisäedellytyksenä nykyisin olevasta uhkan kohdistumisesta yhteiskunnan erittäin tärkeään toimintoon ehdotetaan luovuttavan.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin päätöksentekomenettelystä sellaisen vaativan virka-avun antamiseksi, joka voi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sellaista poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta, jonka vaikutus voidaan rajata tarkasti tiettyyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta (ns. keskikategorian aseistus). Tässä momentissa tarkoitettuna sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen tulee lisäksi olla 8 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kyseisen poliisitehtävän suorittamiseen soveltuva. Tämän momentin mukaisessa päätöksentekomenettelyssä vaativan virka-avun antamista koskevat harkintaedellytykset olisivat samat kuin vaativan virka-avun osalta yleensäkin eli 8 tai 9 §:ssä säädettyjen edellytysten tulisi täyttyä.

Kolmannen momentin mukaan ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyn pääsääntönä olisi, että virka-apua pyytäisi sisäministeriö ja sen antamisesta päättäisi puolustusministeriö. Tämä siis muodostaisi vaativan virka-avun sisällä eräänlaisen alemman tason. Vaativan virka-avun antamista koskevan puolustusministeriön tekemän päätöksen jälkeen päätöstä voitaisiin välittömästi ryhtyä toimeenpanemaan. Ministeriötasolla olevan päätöksenteon perusteena on pyrkimys tiivistää päätöksentekomenettelyyn kuluva aikaa ja siten mahdollistaa päätöksen toimeenpano tilanteen vaatimassa ajassa.

Virka-avun antamisesta päättäminen valtioneuvoston yleisistunnossa ja päätöksentekoa edeltävä valmistelu vaatii väistämättä enemmän aikaa kuin päätöksen tekeminen ministeriössä tai poliisin ja Puolustusvoimien hallinnon keskusvirastoissa, joissa on tehtäviensä luonteen edellyttämä ympärivuorokautinen päivystysjärjestelmä. Valtioneuvoston yleisistuntojen ajankohdat määrää pääministeri, joka voi päättää tarvittaessa varsinaisten yleisistuntojen lisäksi pidettävistä niin kutsutuista ylimääräisistä istunnoista. Perustuslain 67 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenenä. Valtioneuvoston jäsenen ohella myös oikeuskansleri tai tämän sijainen osallistuu valtioneuvoston yleisistuntoon.

Pykälän 4 momentti sisältäisi säännöksen sellaisia yllättäviä ja kiireellisiä tilanteita varten, joissa päätös ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-apun antamisesta voitaisiin tehdä keskusvirastotasolla vaativan virka-apun edellytysten ollessa käsillä. Säännös muodostaisi poikkeuksen sisäministeriössä ja puolustusministeriöissä tehtävistä päätöksistä. Momentin mukaan sellaisissa tilanteissa, joissa on ilmeistä, että tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi virka-apupyynnöä ei ehditä käsitellä 3 momentin mukaisessa menettelyssä ministeriöissä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, voitaisiin päätös tehdä Pääesikunnassa Poliisihallituksen pyynnöstä. Tilanne voi tulla yllättäen ja ennakoimattomasti päälle, vaikka uhkaan olisi varauduttu 4 §:n 2 momentin nojalla.

Keskusvirastotasoista päätöksentekomenettelyä koskevalla poikkeussäännöksellä pyritään varmistamaan, että päätös kyettäisiin erittäin kiireellisissä ja yllättävissäkin tilanteissa tekemään ja toimeenpanemaan tilanteeseen nähden riittävän ajoissa. Keskushallinnon virastoilla on olemassa olevat, vakiintuneet ja toimivat päivystysjärjestelyt sekä operatiiviset valmiudet nopeasti muuttuvan tilannekuvan jatkuvaan päivittämiseen ja analysointiin sekä tilannekuvan edellyttämään reagointiin. Myös ministeriöissä on olemassa operatiiviset valmius- ja päivystysjärjestelyt, joskin ne ovat operatiivista hallintoa ohuemmalla pohjalla. Myös lyhyempi päätöksentekoketju osaltaan tiivistää päätöksentekoon kuluva aikaa.

Ehdotetun säännöksen osalta korostuu ministeriöiden ja keskusvirastojen yhteistyön ja yhteisesti ennakolta sovittujen menettelytapaohjoiden merkitys sekä yhteisten harjoitusten myötä varmistettava prosessien sujuvuus. Neljännessä momentissa ehdotetun mukaisesti Poliisihallituksen tulisi ilmoittaa viipymättä tekemästään virka-apupyynnöstä sisäministeriölle, ja Pääesikunnan tekemästään päätöksestä puolustusministeriölle.

Kolmannen ja neljännen momentin nojalla voitaisiin edellä kuvatuissa tilanteissa päättää varustaa Puolustusvoimien virka-apuosasto vain tietyillä lievemmillä sotavarusteilla, jotka ovat lähellä poliisin omaa aseistusta, mutta kuitenkin sitä voimakkaampia. Kolmannessa momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuus säätää kyseisestä vaativaa virka-apua tukevasta aseistuksesta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tällaisena aseistuksena voitaisiin pitää erityisesti ryhmätason aseistusta. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan momentissa tarkoitettuun Puolustusvoimien vaativan virka-apun tukiasetukseen kuuluisivat kranaattipistooli, kevyt kertaskoivut, raskas tarkkuuskoivut, 12.7 kaliiperin konekoivut eli ilmatorjuntakonekoivut ja käsikranaatti. Kolmannessa momentissa tarkoitettu aseistus olisi sellaista, joka olisi valtioneuvoston asetuksessa poliisista 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja ampuma-aseita jonkin verran tulivoimaisempaa ja tehokkaampaa ja jota poliisilla ei olisi käytössään.

Terrorismissa ja siihen vaikutuksiltaan rinnastuvassa henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavassa rikollisuudessa on sen vaarallisuudesta huolimatta kyse harvinaislaatuudesta rikollisuudesta. Poliisille ei ole perusteltua hankkia vain tällaisen rikollisuuden torjumiseksi tarvittavaa voimankäyttövälineistöä myös huomioiden taloudelliset syyt, kuten voimankäyttövälineiden hankinta- ja käyttöönottokustannukset, käyttökoulutus sekä huoltovaatimukset. Puolustusvoimilla on laakisääteinen velvollisuus antaa virka-apua muille viranomaisille, eikä tällaisen rikollisuuden harvinaislaatuudesta johtuen ole oletettavissa, että Puolustusvoimat muuten kuin poikkeuksellisesti pyydetäisiin virka-apua antamaan. Puolustusvoimilta virka-apua pyytämällä syvennettäisiin viranomaisyhteistyötä, säästettäisiin resursseja ja saataisiin aseistuksen lisäksi myös aseistuksen käyttöön perehtynyt ja koulutautunut ammattisotilas. Tällä tavalla varmistettaisiin myös paremmin aseistuksen turvallinen ja oikea-asteinen käyttäminen.

Käytetyn aseistuksen tulisi aina soveltua kyseisen poliisitehtävän suorittamiseen, eli sen käytön tulisi olla tarkoituksenmukaista ja perusteltavaa poliisitoimen suorittamiseksi. Tilannekohtai-

nen soveltuvuusvaatimus pitää sisällään ajatuksen lievimmästä mahdollisesta tehokkaasta voimakeinojen käytöstä. Mikä tahansa sotilaallinen voimankäyttö ei tulisi kyseeseen, vaan käyettyn voiman tulisi olla suhteessa tilanteen kiireellisyyteen ja vaarallisuuteen sekä erityisesti sivullisensuojaan. Tässäkään momentissa tarkoitettulla aseistuksella ei saisi vaarantaa sivullisen henkeä, vaan voimankäyttö pitäisi pystyä rajaamaan tarkasti sen kohteeseen. Pykälässä tarkoitettun aseistuksen käytön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Ehdotetulla sääntelyllä ei lisätä tai laajenneta poliisin oikeutta voimakeinojen käyttöön siitä, miten se poliisilain perusteella määräytyy.

Lisävaatimuksena tällaisen henkilökohtaista asetta voimakkaamman aseistuksen käyttämisestä poliisin johdolla olisi se, että sen käytön vaikutus voitaisiin kaikissa tilanteissa rajata tarkasti, eli ilman vähäistä suurempaa vaikutusta muuhun kuin voimakeinojen käytön kohteeseen. Tämä lisävaatimus yhdessä kohteen yksilöimisvaatimuksen kanssa varmistaisi sivullisen suojan ja estäisi momentissa tarkoitettun voimakeinojen käytön tilanteessa, jossa sen vaikutuksia sivullisiin ei voitaisi sulkea pois.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta päättää yleisistunnossa 2, 3 tai 4 momentin nojalla jo aloitetun vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta sekä puolustusministeriön velvollisuudesta viipymättä esitellä asia valtioneuvostolle. Momentin mukaan puolustusministeriöllä olisi siis velvollisuus esitellä viipymättä 2 momentin nojalla kiiretilanteessa tekemäänsä vaativan virka-avun antamista koskevaa päätöstä koskeva asia valtioneuvoston yleisistunnolle. Vastaava velvollisuus sisältyy voimassaolevan virka-apulain 4 a §:ään. Momentissa säädetty esittelyvelvollisuus koskisi lisäksi puolustusministeriön 3 momentin nojalla tekemää ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun antamista koskevaa päätöstä. Puolustusministeriön tulisi myös esitellä Pääesikunnan 4 momentin nojalla tekemää vaativan virka-avun antamista koskeva asia valtioneuvoston yleisistunnolle. Esittelijän vastuulla on edellä (s. 59) kuvatun mukaisesti selvittää ratkaisuehdotusta varten sekä päätöksen oikeudellisten edellytysten täytyminen että muut päätösharkintaan vaikuttavat seikat, joten puolustusministeriö ei ole päätösehdotusta laatiessaan sidottu Pääesikunnan tekemän päätöksen mukaiseen kantaan.

Valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossaan jo aloitetun virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Valtioneuvoston päätös jo aloitetun virka-avun lopettamisesta koskisi nimenomaan puolustusministeriön tai Pääesikunnan päätöksellä annettavaa vaativaa virka-apua, mutta ei mahdollisesti 7 §:n nojalla tehtyä päätöstä niin sanotun tavanomaisen virka-avun antamisesta. Valtioneuvoston osalta säännös on kirjoitettu ei velvoittavaan muotoon (voi päättää), koska on mahdollista, että poliisitehtävä, johon vaativaa virka-apua on pyydetty ja saatu, on päättynyt ennen kuin valtioneuvosto kokoontuu yleisistuntoon. Tällaisessa tilanteessa valtioneuvoston on kuitenkin mahdollista esimerkiksi tehdä asiasta kirjaus pöytäkirjaan.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin nykyistä virka-apulakia vastaavasti puolustusministeriön velvollisuudesta ilmoittaa valtioneuvoston yleisistunnon tai puolustusministeriön tekemästä päätöksestä tasavallan presidentille. Lisäksi Pääesikunnalla olisi velvollisuus ilmoittaa 4 momentin nojalla tekemästään päätöksestä tasavallan presidentille. Ilmoitusvelvollisuus on perusteltua, koska tasavallan presidentti on Puolustusvoimien joukkojen ylipäällikkö, jonka siinä ominaisuudessaan on perusteltua olla tietoinen joukkojensa käytöstä tämän tyypisissä virka-aputehtävissä, vaikka mitään päätöksentekoon liittyvää toimivaltaa ei tasavallan presidentillä virka-apuasiassa olekaan. Vaativan virka-avun tilanteisiin voi kuitenkin joissain tapauksissa liittyä myös kansainvälinen ja sitä kautta ulkopoliittinen ulottuvuus, erityisesti kansainvälistä erityissuojelua koskevien henkilöiden osalta.

Pykälän 7 *momentissa* säädettäisiin 7 §:n 3 momenttia vastaavasti, että myös vaativaa virka-apua koskeva päätös olisi voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa. Edellä selostetun mukaisesti valtioneuvosto voi päättää vaativan virka-avun lopettamisesta, vaikka laissa säädetyt edellytykset sinänsä täyttyisivätkin.

11 §. Virka-apuosasto. Pykälässä säädettäisiin virka-apuosastosta ja rajattaisiin virka-apuosaston eri henkilöstöryhmiin kuuluvien mahdollisuutta osallistua tietäntyyppisiin virka-aputehtäviin. Pykälän 1 *momentin* mukaan Puolustusvoimat määräisi virka-aputehtävään Puolustusvoimien palveluksessa olevia henkilöitä sekä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä.

Puolustusvoimien palveluksessa olevalla henkilöllä tarkoitetaan sekä sotilasvirassa palvelevia henkilöitä että palveluksessa olevia asevelvollisia. Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain tarkoittamalla sitoumuksen antaneella henkilöllä tarkoitetaan kyseisen 28 §:n mukaisesti Puolustusvoimille kirjallisen sitoumuksen antanutta henkilöä. Sitoumus annetaan vähintään kahdeksi, mutta enintään kuudeksi vuodeksi kerrallaan siitä, että henkilö osallistuu Puolustusvoimien vapaaehtoisin harjoituksiin sekä kyseisen lain 23 ja 27 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin. Pykälän 1 momentti sisältäisi osin voimassaolevan lain 3 §:n 3 momenttia vastaavan säännöksen siitä, että Puolustusvoimat voi käyttää vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä vain muissa kuin ampuma-aseen käyttöä sisältävissä virka-aputehtävissä tai muissa kuin lakiehdotuksen 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa vaativissa virka-aputehtävissä.

Pykälän 2 *momentti* sisältäisi informatiivisen viittauksen asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä virka-aputehtävän suorittamiseen sekä rajataan asevelvollisten osallistumisen ulkopuolelle tietyt vaaralliset tehtävät. Kyseistä asevelvollisuuslain säännöstä sovelletaan naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 3 §:n mukaisesti myös asepalvelusta suorittavaan naiseen. Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaan kansallista virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin edellä mainittuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Pykälän 3 *momentin* mukaan virka-aputehtävään määrätyt muodostavat virka-apuosaston. Virka-apuosaston kokoonpano vaihtelee tehtävän mukaisesti. Puolustushaarat ylläpitävät joukko-osastoissaan virka-apuvalmiutta nimeämällä valmiuteen virka-apuosastoja, jotka voivat olla henkilökunnasta ja/tai varusmiehistä koostuvia. Virka-apuosasto muodostetaan varsinaisesti aina vasta, kun virka-aputehtävä on saatu ja on tiedossa virka-apupyynnöstä ilmenevät tiedot tehtävän luonteesta ja sen asianmukaisen suorittamisen edellyttämästä henkilöstöstä ja välineistöstä.

Pykälän 4 *momentissa* rajattaisiin virka-apuosaston johtamistehtävä ainoastaan sotilasvirassa palvelevalle eli puolustusvoimista annetun lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettulle ammattisotilaille. Momentin mukaan virka-apuosaston johtajan tulisi johtaa virka-apuosastoa tilannetta johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan, mikä vastaa voimassaolevaa lakia.

Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin, että Puolustusvoimat määrää poliisitehtävän suorittamiseksi tarvittavan virka-apuosaston varustuksen ja suuruuden. Puolustusvoimat voi siten ottaa huomioon kulloinkin kyseessä olevan virka-aputehtävän virka-apuosastoon määrättävien osaa- ja koulutustasolle asettamat vaatimukset muodostaessaan yksittäistä virka-apuosastoa. Nimellinen valtuutussäännös laissa on tarpeen selvyiden vuoksi. Säännös mahdollistaisi sen, että Puolustusvoimat itse määrittäisi sen, millä Puolustusvoimien organisaatiotasolla virka-avun antamista koskevan päätöksen toimeenpanon yksityiskohdat määritellään.

Pykälässä ehdotettu sääntely yhdessä virka-apulakiehdotuksen 13 §:n, puolustusvoimista annetun lain 10 §:n muuttamista ja vapaaehtoisesta maanpuolustutuksesta annetun lain 23 §:n muuttamista koskevien lakiehdotusten sekä voimassaolevan asevelvollisuuslain sääntelyn kanssa merkitsisi sitä, että ainoastaan puolustusvoimista annetun lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu ammattisotilas voisi osallistua sellaisen virka-avun antamiseen poliisille, joka voi sisältää poliisin johdolla tapahtuvaa aseellista voimankäyttöä. Voimassaolevassa virka-apulaissa ei ole nimenomaisesti rajoitettu vapaaehtoisesta maanpuolustutuksesta annetussa laissa tarkoitettujen sitoumuksen antaneiden henkilöiden osallistumista aseellista voimankäyttöä sisältävän virka-avun antamiseen.

Aseellisten voimakeinojen käyttöä sisältävien virka-aputehtävien rajaaminen ainoastaan virassa oleville sotilaille eli ammattisotilaille on perusteltua ottaen huomioon kyseisten tehtävien vaarallisuus, tehtävissä vaadittava ammattitaito sekä tehtävien sisältämä merkittävän julkisen vallan käyttö, jota ei voida antaa muille kuin viranomaisille, vaikkakin virka-apuosastoon kuuluva toimii tilanteessa poliisin johdolla ja poliisin ohjeistuksen ja antaman valtuutuksen puitteissa.

12 §. Virka-aputehtävän johtaminen. Pykälässä säädettäisiin virka-aputehtävän johtamiseen kohdistuvista vaatimuksista, jotka vastaisivat sisällöllisesti pitkälti voimassaolevan virka-apulain 5 a §:n säännöksiä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin virka-apulain keskeisestä lähtökohdasta, jonka mukaan tilanteen johtovastuu on aina poliisilla. Tämä merkitsee sitä, että poliisi on vastuussa virka-aputehtävän suorittamisen kannalta tarpeellisesta tilanteen yleisjohtamisesta sekä poliisin ja Puolustusvoimien toimintojen yhteensovittamisesta.

Poliisin johtamista koskevat perussäännökset sisältyvät poliisin hallinnosta annettuun lakiin ja sen nojalla annettuun asetukseen (516/2009). Toiminnan johtamiseen liittyviä säännöksiä sisältyy myös esimerkiksi poliisilakiin. Valtioneuvoston asetuksessa poliisista (1080/2013) 4 §:ssä säädetään paikallispoliisin tilanne- tai johtokeskuksessa olevasta yleisjohtajasta, joka vastaa operatiivisen kenttätoiminnan johtamisesta. Poliisin operaation johtaja (johto 1) linjaa tilanneorganisaation toiminnan laatimalla tai vahvistamalla suunnitelmat tilanteen hoitamiseksi sekä linjaa tehtävän voimankäytön voimankäyttöohjeella tai voimankäyttömääräyksellä. Puolustusvoimien virka-apuosaston johtaja puolestaan toimii fyysisesti tilannejohtopaikalla eli siellä, missä poliisin operoivat joukot ja virka-apuosasto sekä varsinainen toiminta tapahtuu. Virka-apuosaston johtaja ja virka-apuosasto toimivat poliisin operaation johtajan antamien ohjeistusten ja linjausten mukaisesti. Käytännössä poliisin tilannejohdon tulee kuitenkin tehtävällä kertoa virka-apuosaston jäsenille tarkemmin millaisessa tilanteessa ja mitä voimakeinoja nimenomaan heidän on omassa määrättyssä tehtävässään mahdollista käyttää. Isommissa tilanteissa myös operaation johdon esikuntaan sijoitetaan Puolustusvoimien yhteysupseeri varmistamaan tiedonkulkua.

Säännökseen on tehty voimassaolevaan lakiin nähden lähinnä kielellisiä muutoksia, mutta pykälässä ei enää säädettäisi Puolustusvoimien vastuulle kuuluvasta virka-apuosaston henkilöstön ammattitaidosta ja perehdyttämisestä. Virka-aputehtävän johtamista koskevien edellytysten asianmukainen täyttäminen edellyttää lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa säädetyn yhteisen suunnittelun ja muiden tarvittavien toimenpiteiden, kuten yhteisten harjoitusten ja koulutuksen, säännöllistä toteuttamista.

Pykälä ei sisältäisi voimassaolevan virka-apulain 5 a §:ää vastaavaa nimenomaista säännöstä siitä, että poliisi vastaa virka-aputilanteen työturvallisuusjärjestelyistä. Työturvallisuuslakia (738/2002) sovelletaan kuitenkin lähtökohtaisesti sekä poliisin että Puolustusvoimien henkilöstön tekemään työhön virka-aputilanteissa. Työturvallisuusvastuu jakautuu sekä työnantajan että työntekijän työturvallisuusvastuuseen. Työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen

huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työnantajan huolehtimisvelvoitteen sisältöä ja laajuutta määriteltäessä on otettava huomioon työstä, työolosuhteista ja muusta työympäristöstä johtuvat seikat. Työntekijän on noudatettava työnantajan antamia määräyksiä ja ohjeita sekä muutoinkin noudatettava työn ja työolosuhteiden edellyttämää turvallisuuden ja terveellisuuden ylläpitämiseksi tarvittavaa järjestystä ja siisteyttä sekä huolellisuutta ja varovaisuutta. Edellä kuvatut vastuut ovat samansisältöiset sekä poliisissa että Puolustusvoimissa. Poliisin tilanneorganisaation operaation johtaja (johto 1) ja tilannejohtaja (tilanne 1) vastaavat osaltaan henkilöstön työturvallisuudesta virka-aputilanteessakin. Vaativassa virka-aputehtävässä työnantajan tulee työturvallisuuden osalta huomioida erityisesti työturvallisuuslain 46-47 §:n säännökset ensiavun järjestämisestä sekä ensiapu- ja pelastushenkilöiden nimeämisestä.

Työturvallisuuslaki sisältää erilliset yhteistä työpaikkaa koskevat pykälät 49 – 51 §, jotka sisältävät säännökset koskien mm. yhteisellä työpaikalla työskentelevien työnantajien ja niiden työntekijöiden yhteistoiminnasta ja tiedottamisesta sekä lisäksi pääasiallista määräysvaltaa yhteisellä työpaikalla käyttävän työnantajatahon erityisistä velvollisuuksista. Työturvallisuuslain 49 §:ssä säädettyyn yhteisen työpaikan määritelmään kuuluu, että työpaikalla toimii samanaikaisesti tai peräkkäin useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen. Lisäksi yhteisen työpaikan käsite edellyttää jonkun työnantajista olevan sellaisessa asemassa, että sen voidaan katsoa käyttävän pääasiallista määräysvaltaa työpaikalla.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin voimassaolevaa lakia vastaavasti poliisin vastuulla erityisesti olevista seikoista ja säännökseen on tehty vain kielellisiä muutoksia. Virka-apuosasto johtaisi lakiesityksen 11 §:n 4 momentin mukaan virka-apuosaston johtajaksi määrätty ammatillisuuden niiden ohjeiden mukaan, jotka toimintaa johtava poliisi on antanut. Ehdotetun 2 momentin mukaan poliisin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston johtajalla on riittävästi ennakkotietoa virka-aputehtävästä, toimintaympäristöstä yleensä, tilanteen laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä.

Voimassaolevassa laissa käytetty termi virka-aputilanne on korvattu virka-aputehtävällä vastaamaan lakiehdotuksessa käytettävää terminologiaa. Lakiehdotus ei sisällä voimassaolevan virka-apulain 6 §:n 3 momenttia vastaavaa säännöstä poliisin velvollisuudesta selostaa virka-apuosaston päällikölle ennen toiminnan aloittamista, milloin oikeus hätävarjeluun ja voimakeinojen käyttöön on olemassa. Hätävarjelussa voimakeinojen käyttö on hallitsematonta ja kontrolloimatonta ja hätävarjelutilanne on aina henkilön itsensä arvioitava kyseisessä tilanteessa. Hätävarjelussa ei siten ole kyse johdetusta voimankäyttötilanteesta.

Pykälän 3 *momentti* sisältäisi uuden säännöksen vaativassa virka-avussa tilannetta johtavaa poliisimiestä koskevista vaatimuksista. Säännöksen mukaan tilannetta johtavalla poliisimiehellä tulisi olla riittävä perehtyneisyys virka-aputehtävässä käytettäviin Puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin. Vaativa virka-apu voi lakiehdotuksen 8 §:n mukaan sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseensa lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Säännös heijastelee poliisin voimankäyttöä koskevien poliisilain säännösten asettamaa vaatimusta siitä, että voimankäyttövälineen käytön vaikutukset ja seuraukset niiden kohteena olevaan henkilöön ja erityisesti sivullisiin ovat riittävässä määrin ennakoitavissa ja kontrolloitavissa. Koska poliisilla on kokonaisvastuu sekä virka-aputehtävän että sen suorittamisessa tarvittavien voimakeinojen käytön johtamisesta ja niistä päättämisestä, on tilannetta johtavalta poliisilta edellytettävä riittävä perehtyneisyys myös Puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin. Virka-aputilanteessa poliisi ei itse konkreettisesti käytä Puolustusvoi-

mien voimankäyttövälineitä, vaan johtaa niiden käyttöä ja päättää käyttämisestä. Puolustusvoimien voimankäyttövälineitä käyttävät niiden käyttöön koulutetut ammattisotilaat. Näin ollen säännöksen tarkoittama riittävä perehtyneisyys ei edellytä poliisin osaavan itse käyttää Puolustusvoimien aseita, mutta niiden toimintaperiaatteet ja käyttötarkoitukset sekä vaikutukset on tunnettava, jotta tilanteita ja operaatioita voidaan johtaa hallitusti ja ennakoidusti. Poliisin ja Puolustusvoimien välinen yhteistyö sekä lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa mainitut toimenpiteet, kuten koulutus ja yhteiset harjoitukset, luovat pohjan poliisilta edellytetyn perehtyneisyyden hankkimiseksi Puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin.

Pykälän 4 momentti vastaisi sisällöllisesti osin voimassaolevan lain 5 §:n 3 momenttia. Koska virka-apupäätöksen voimassaolon enimmäiskesto ei ole perusteltua rajoittaa laissa, vaan voimassaolo on sidottu virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloon, velvoitettaisiin säännöksessä poliisi seuraamaan edellytysten olemassa oloa. Säännöksen mukaan poliisin tulisi edellytysten lakattua viipymättä määrätä virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta. Toisin sanoen poliisilla olisi määräysvalta todeta, milloin tilanne on edennyt sellaiseksi, että tarvetta eikä siten edellytyksiä virka-avulle ei enää ole. Erikseen säädettäisiin lakiehdotuksen 10 §:n 5 momentissa valtioneuvoston oikeudesta päättää jo aloitetun vaativan virka-avun lopettamisesta.

13 §. Virka-apuosastoon kuuluvan valtuudet. Pykälässä säädettäisiin virka-apuosastoon kuuluvan ammattisotilaan sekä muun virka-apuosastoon kuuluvan henkilön toimivaltuuksista virka-aputehtävää suoritettaessa. Pykälässä säädettäisiin poliisilain 9 luvun 5 §:ssä säädettyä vastavasti virka-apuosastoon kuuluvan valtuudesta suorittaa poliisin johdolla toimenpiteitä. Lisäksi pykälässä säädettäisiin virka-apuosastoon kuuluvan oikeudesta käyttää poliisimiehen valtuuttamana yksittäisen virka-aputehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja.

Toimivaltuuksien laajuuden osalta pykälän 2 ja 3 momenteissa eroteltaisiin Puolustusvoimien sotilasvirassa palvelevat henkilöt eli ammattisotilaat sekä muut virka-apuosastoon kuuluvat henkilöt. Erilaiset voimakeinojen käyttövaltuudet ammattisotilaiden ja virka-apuosastoon kuuluvien muiden henkilöiden osalta on perusteltua ottaen huomioon, että voimakeinojen käytöllä voidaan merkittävästi puuttua sen kohteena olevien perusoikeuksiin. Voimakeinojen käyttö on julkisen vallan käyttöä, jota voidaan antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi vain perustuslain 124 §:ssä säädettyissä rajoissa. Virka-apuosaston toimivaltuudet tulevat kyseeseen vain tämän lain soveltamisalalla, yksittäisen poliisitehtävän suorittamiseksi.

Pykälän 1 momentti sisältäisi säännöksen virka-apuosastoon kuuluvan oikeudesta suorittaa poliisimiehen ohjeiden mukaisesti sellaisia virka-aputehtävään liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa. Virka-apuosaston näkökulmasta kyse voisi olla muun muassa tämän lain 2 §:ssä tarkoitetuista virka-aputehtävistä esimerkiksi järjestyksenvallvontaan, liikenteenohjaamiseen, henkilön tai omaisuuden tilapäiseen suojaamiseen tai yleisötilaisuuden turvaamistoimiin liittyvästä avustustehtävästä. Momentissa tarkoitetuilla toimenpiteillä viitattaisiin sellaisiin toimiin, jotka eivät lähtökohtaisesti sisällä voimakeinojen käyttämistä, ja se vastaisi sisällöltään poliisilain 9 luvun 3 §:ssä tarkoitettua avustamisvelvollisuutta suorittavan henkilön valtuuksia, joista säädetään poliisilain 9 luvun 5 §:ssä. Pykälässä mainittuja avustamistoimenpiteitä olisivat hengenvaarassa olevan kadonneen etsimisessä, ihmishengen pelastamisessa, loukkaantuneen auttamisessa sekä huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjumisessa annettava apu. Tämän momentin nojalla poliisin valtuuttamien toimenpiteiden toimivaltarajat johdettaisiin poliisilain 2 luvusta. Tämän momentin tarkoittamat toimenpiteet eivät sisältäisi valtuutusta voimakeinojen käyttöön tai itsenäistä harkintavaltaa sisältävien tehtävien suorittamiseen.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin poliisijohtoisesti käytettävistä tehtävän suorittamiseksi tarpeellisista voimakeinoista. Tällaiseen voimakeinojen käyttöön poliisimies voisi valtuuttaa vain ammattisotilaan. Voimakeinojen käytön tulisi tapahtua poliisin johdolla eli käskemänä ja ohjauksessa. Lisäksi voimakeinojen käytön tulisi olla tarkoituksenmukaista eli tarpeellista virka-aputehtävän suorittamiseksi. Mikäli tilanteen kokonaisuus huomioon ottaen voitaisiin päätellä, ettei voimakeinoja käyttämällä päästäisi haluttuun lopputulokseen tai että haluttuun lopputulokseen päästäisiin myös lievemmillä toimenpiteillä, ei voimakeinojen käyttöä voitaisi pitää tilanteessa tarpeellisena.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin muiden kuin sotilasvirassa palvelevien virka-apuosastoon kuuluvien henkilöiden voimakeinojen käyttöön valtuuttamisesta. Lähtökohtaisesti virka-aputoiminnassa muita virka-apuosastoon kuuluvia henkilöitä kuin ammattisotilaita voitaisiin valtuuttaa voimankäyttöön vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Tämä tulisi ottaa huomioon jo siinä vaiheessa, kun tehtävää varten muodostetaan virka-apuosastoa. Valtuutus olisi lain mukaan mahdollista ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä erittäin tärkeän ja kiireellisen virka-aputehtävän suorittamiseksi. Lisäksi momenttiin sisältyy kriteeri, että voimankäytön tulee tapahtua poliisimiehen johdolla eli käskemänä ja ohjauksessa. Tässä momentissa tarkoitettua muiden kuin sotilasvirassa palvelevien virka-apuosastolaisten määritelmästä säädettäisiin tarkemmin lain 11 §:ssä. Momentissa tarkoitettuja virka-apuosastolaisia ei kuitenkaan voitaisi missään voimankäyttötilanteessa valtuuttaa ampuma-aseen käyttöön. Tämä ei kuitenkaan rajaisi henkilöltä pois oikeutta rikoslain 4 luvun 4 §:ssä tarkoitettuun hätävarjelun käyttöön.

Lähtökohtaisesti pykälässä edellytetty vaatimus voimakeinojen käytöstä poliisin johdolla ja ohjauksessa toteutuu virka-aputilanteissa siten, että poliisimies on läsnä tapahtumapaikalla yhdessä virka-apuosaston kanssa ja voi konkreettisesti välittää operaation johdon käskyt virka-apuosastoon kuuluville. Tällaisessa tilanteessa poliisin johtaminen toteutuu operaation johdon (johto 1) voimankäyttöohjeistuksen kautta ja ohjaaminen siten, että tilanteessa virka-apuosaston luona läsnä oleva poliisimies välittää toimintakäskyt ja muutoinkin tarkkailee tilannetta ja toimintaa. Ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa poliisin johtaminen ja ohjaus voisi tapahtua ilman poliisimiehen fyysistä läsnäoloa virka-apuosaston vierellä tilanteessa. Tällöin yhteys poliisin ja voimaa käyttävän virka-apuosaston välillä voitaisiin toteuttaa viestivälinein etäyhteydellä.

14 §. Poliisin päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä virka-aputilanteessa. Pykälässä säädettäisiin poliisin päätöksenteosta voimakeinojen käytön osalta virka-aputilanteessa sekä virkaavussa käytettävien voimakeinojen, mukaan lukien aseistuksen, käytön rajoista. Pykälässä yhdistettäisiin voimassaolevan virka-apulain 4 §:n 2 momentin välttämättömyysvaatimus, 4 momentin voimakeinojen puolustettavuuden arviointi ja poliisin johtamisvastuu sekä 6 §:ssä olevat hätävarjelusäännökset yhteen pykälään. Ehdotetun pykälän suurin muutos verrattuna nykytilaan olisi ehdotettu lisäys mahdollisuudesta käyttää Puolustusvoimien aseistusta esteen poistamiseksi tärkeän ja kiireellisen tehtävän suorittamiseksi. Ehdotettu pykälä sisältäisi nimenomaisen viittauksen poliisilain periaatteiden soveltamiseen kaikessa voimankäytössä, vaikka pykälässä ei sinänsä ehdoteta muutoksia voimakeinojen käytön perusteisiin.

Ehdotetun pykälän *ensimmäisessä momentissa* säädettäisiin poliisin vastuulla olevasta voimakeinojen käytön johtamisesta sekä poliisille kuuluvasta vastuusta päättää voimakeinojen käytöstä virka-aputilanteessa poliisilain 1 luvusta ilmenevien yleisten periaatteiden sekä 2 luvun 17 — 20 §:n voimakeinosäännösten mukaisesti. Lisäksi voimakeinojen käytössä ja niiden käytön johtamisessa olisi otettava huomioon erityisesti ehdotettavan pykälän 2 ja 3 momentin puolustettavuus- ja välttämättömyysvaatimukset. Säännös korostaisi virkaavussa noudatettavaa lähtökohtaa siitä, että virka-apua pyytävä viranomais eli poliisi on tilanteessa johtovastuussa

oleva viranomainen ja virka-apua antava taho on tilanteessa poliisin ohjeiden ja johdon mukaisesti suorittavana poliisin lisävoimavarana. Erottamalla nimenomaiseksi erilliseksi säännökseksi poliisin päätöksenteko voimakeinojen päättämisestä täsmennetään lain systematiikkaa sen selkeyttämiseksi, ettei pelkkä virka-apupäätös itsessään oikeuta voimankäyttöön. Päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä jopa kaikkein raskainta voimaa käytettäessä tapahtuu lopulta aina tilannetta johtavan poliisimiehen toimesta. Momentissa ehdotetun säännöksen mukaan päätöksen vaatimaan virka-apuun sisältyvien voimakeinojen käytöstä virka-aputilanteessa tekisi aina päällystään kuuluva poliisimies. Säännös eroaisi siten poliisilain 2 luvun 19 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan ampuma-aseella uhkaamisesta ja laukauksen ampumisesta päättää päällystään kuuluva poliisimies, jos se tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista. Käytännössä tilanteissa, joissa vaatimaan virka-apuun jouduttaisiin turvautumaan, operaation johdossa olisi aina päällystään kuuluva poliisimies.

Toisessa momentissa säädettäisiin virka-aputilanteessa käytettävien voimakeinojen käytön puolustettavuudesta. Virka-aputilanteessa käytettävien voimakeinojen tulisi olla samalla tavalla puolustettavia, kuin poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa on säädetty. Lisäksi voimakeinojen käyttämisestä olisi mahdollisuuksien mukaan varoitettava niiden kohdetta ennen niiden käytöllä tavoitellun lopputulokseen tähtäävien toimien aloittamista. Varoittaminen voitaisiin tehdä suullisesti tai muulla tarkoitukseen soveltuvalla ymmärrettävällä tavalla ja siten, että varoitettavalla kohteella on tosiasiallinen mahdollisuus keskeyttää toimintansa, ennen kuin välittömät toimet voimakeinojen käyttämiseksi alkavat. Velvoite varoittaa voimakeinojen käyttämisestä ei olisi täysin ehdoton, vaan varoittaminen tulisi tehdä mahdollisuuksien mukaan. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin sitä, että toimista varoittamisesta voitaisiin luopua, jos se ei olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos vakavaa hengen ja terveyden vaaraa ihmisille aiheuttava toimija pyrkisi voimakeinojen käyttämisestä varoittamisen jälkeen suojautumaan voimakeinojen käytöltä siten, että vakavaa hengen ja terveyden vaaraa aiheuttava toiminta pitkittyisi, sen sijaan että varoittaminen keskeyttäisi tapahtuvan vaaratilanteen. Toisaalta toimista varoittamisesta voitaisiin luopua myös esimerkiksi tilanteessa, jossa tilanteen kiireellisyys ja vaarallisuus huomioiden ei varoittaminen olisi mahdollista esimerkiksi voimakeinojen käyttäjän ja voimakeinojen kohdehenkilön välisen välimatkan vuoksi.

Kolmannessa momentissa säädettäisiin virka-aputilanteessa käytettävän Puolustusvoimien aseistuksen käytön perusteista. Puolustusvoimien aseistusta saataisiin käyttää vain ihmisten henkeä ja terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi ja vain silloin, kun poliisin oma aseistus ei ole vaaran torjumiseksi riittävä. Tässä riittävyys- ja välttämättömyysarvioinnissa tulisi ottaa huomioon ehdotetun toisen momentin sekä poliisilain 1 luvun yleisten periaatteiden arvioinnin lisäksi erityisesti sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Laissa tarkoitettulla voimankäytöllä ei saisi lähtökohtaisesti missään tilanteessa asettaa sivullisia voimankäytön kohteeksi tai hengenvaaraan voimakeinojen käytöstä johtuen.

Jotta poliisi saisi käyttää tehtävässään Puolustusvoimien avustuksella Puolustusvoimien aseistusta, tulisi torjuttavan vaaran uhata nimenomaan ihmisten henkeä tai terveyttä. Lisäksi torjuttavan vaaran tulisi olla asteeltaan vakavaa eli todennäköisyyden hengen menettämiselle tai terveyden vakavalle vahingoittumiselle tulisi olla suuri. Vaaran tulisi olla konkreettinen eli välittömästi uhkaava sekä yleinen eli kohdistua ihmisjoukkoon. Ehdottomana edellytyksenä on, että voimakeinojen käyttö on välttämätöntä vaaran torjumiseksi eli muuta keinoa vaaran torjumiseksi ei ole.

Puolustusvoimien aseistuksen käyttäminen vaatisi siis useamman kuin yhden henkilön hengen ja terveyden vaarantumisen käsillä oloa. Tällä tarkoitettaisiin useampaan ihmiseen kohdistuvan

välittömän ja vakavan hengen ja terveyden vaaran lisäksi myös yleistä, tiettyyn yksilöön kohdistumisen sijaan kohdistamatonta väkivaltaa paikalla, jossa on kerääntyneenä paljon yleisöä tai jossa muutoin useamman ihmisen henki tai terveys olisi uhasta johtuen välittömässä vaarassa.

Neljännessä momentissa säädettäisiin siitä, että tehtävän suorittamiseksi soveltuvaa ampuma-asetta saataisiin erikseen käyttää myös kiireellistä ja tärkeää tehtävää suoritettaessa esineen tai muun vastaavan esteen poistamiseksi. Tällaisena kiireellisenä ja tärkeänä tehtävänä voitaisiin pitää esimerkiksi ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavien vaarojen torjunnan tueksi tai sen mahdollistamiseksi suoritettavia esteiden raivaustehtäviä tai kiireellisiä evakuoinnin tukitehtäviä, joiden suorittaminen poliisin omalla aseistuksella ei ole mahdollista tai käsiällä olevan tilanteen kokonaisuus huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Kyseessä voisi olla esimerkiksi vahvasti linnoittautunut rikoksenteijä, joka jatkaa ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavaa toimintaansa aktiivisesti aseellista vastarintaa viranomaisia kohtaan käyttäen, panttivankeja pitämällä, tai sivullisia vaarantaen linnoitteen rakenteellista suojaa hyväksikäyttämällä. Edellä kuvatuissa tilanteissa on tärkeää keskeyttää vaaraa aiheuttava toiminta mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti siten, että enempää vaaraa ei tai vahinkoa ei sivullisille tai rikoksen uhreille aiheudu. Puolustusvoimien aseistusta voitaisiin käyttää tällaisissa tilanteissa linnoitteiden murtaamiseen tai tulitukea antamalla poliisin sisäänmenon mahdollistamiseksi. Kaikissa tilanteissa olisi huomioitava se, että käytetyn aseistuksen tulisi olla tehtävän suorittamiseksi soveltuvaa, eikä pykälä mahdollistaisi rajatonta tai ylimitoitettua sotilaallista voimankäyttöä. Poliisin tueksi tämän pykälän nojalla annettavan Puolustusvoimien aseistuksen on oltava luonteeltaan, vaikutukseltaan ja käyttötavaltaan lievintä mahdollista, tehtävän tehokkaan loppuunsaattamisen mahdollistavaa voimankäyttöä.

Pykälän *viidennessä momentissa* säädettäisiin voimakeinojen käytön liioittelusta ja hätävarjelusta, kuten rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä sekä rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä säädetään. Hätävarjelen rajoissa otettaisiin lisäksi huomioon poliisilain 2 luvun 17 §:n 2 momentissa tarkoitettu poliisin erityinen virkavastuu hätävarjelussa. Sotilaiden osalta esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annetun lain 2 luvun 10 §:ää, jonka 3 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi sotilaan toimimisesta virka-aputehtävällä suoritus- tussa hätävarjelutoimissa virkavastuulla poliisia vastaavalla tavalla. Tällä muutoksella korostettaisiin sotilaan itsenäistä korkean ammattitaidon vaatimusta myös vaativissa hätävarjelutilanteissa.

15 §. Virka-avun kustannukset. Pykälässä säädettäisiin virka-avun antamisesta aiheutuneista kustannuksista vastaamisesta. Pykälän *1 momentin* pääsäännön mukaisesti Puolustusvoimat vastaisi virka-avun antamisesta aiheutuvista kustannuksista. Säännös vastaisi nykyistä sääntelyä kuitenkin sillä erotuksella, että voimassaolevan säännöksen mukaan asetuksella on voitu säätää poikkeuksia tästä pääsäännöstä. Virka-avun kustannusten jääminen virka-apua antavan tahon eli Puolustusvoimien vastattavaksi voidaan katsoa olevan perustelua, koska muiden viranomaisten tukeminen esimerkiksi virka-apua antamalla on yksi sen lakisääteisistä tehtävistä. Lisäksi virka-avun antamisen ja siihen liittyvän viranomaisyhteistyön, kuten yhteisten harjoitusten, voidaan katsoa tukevan myös virka-apua antavien sotilaiden ammattitaidon ylläpitoa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin virka-avun saamisen maksuttomuutta koskevasta poikkeuksesta. Esitetyn säännöksen mukaan, jos virka-apu sitoo suuria voimavaroja tai pitkittyy siten, että siitä aiheutuu merkittäviä kustannuksia, olisi Puolustusvoimilla oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista virka-apua pyytäneeltä. Sääntely vastaisi pääpiirteissään voimassaolevan virka-apuasetuksen 2 a §:ää, rajavartiolaitain 77 d § ja 79 b §:ää sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 11 §:ää.

Edellä kuvatussa tilanteessa, jossa virka-apu olisi muuttumassa sen vastaanottajalle maksulliseksi, sen vastaanottamista harkittaisiin uudelleen. Pykälän 3 momentin mukaan Puolustusvoimat päättäisi korvauksen perimisestä sen jälkeen, kun se on neuvotellut asiasta virka-apua pyytäneen tahon kanssa.

16 §. Vahingonkorvaus. Pykälässä säädettäisiin voimassaolevan virka-apulain 9 a §:ää vastaavasti virka-avun antamisen yhteydessä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan virka-avun antamisen yhteydessä suoritettua pakkotoimenpiteen johdosta sivulliselle henkilölle aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan poliisilain 8 luvun säännöksiä. Vastaavasti kyseisiä poliisilain säännöksiä sovelletaan myös Puolustusvoimille virka-aputoiminnassa aiheutuneen esinevahingon korvaamiseen.

Valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan poliisilain 8 luvun 1 §:n mukaan sivulliselle henkilölle korvataan poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä aiheutuneet henkilö- ja esinevahingot. Säännös koskee vain poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttämisestä aiheutuneita vahinkoja. Säännöksen perusteella määräytyvä valtion vahingonkorvausvastuu on lain esitöiden sekä jo aikaisemman soveltamiskäytännön perusteella tuottamuksesta riippumatonta.

Poliisilain 8 luvun säännökset vahingonkorvausvastuusta eivät rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain nojalla. Poliisilain 8 luku sisältää myös säännökset muun muassa vahinkoa kärsineen myötävaikutuksen vaikutuksista vahingon korvaamiseen (2 §) sekä korvauksen hakemista ja suorittamista koskevasta menettelystä (7 §). Jos kyse on esinevahingosta, korvausasia käsitellään 7 §:n 1 momentin mukaisesti asianomaisessa poliisiyksikössä kirjallisen hakemuksen perusteella. Jos kyse on henkilövahingosta, sovelletaan korvausvaatimuksen käsittelyyn 7 §:n 2 momentin mukaisesti valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettua lakia (978/2014), jonka mukaan Valtiokonttori käsittelee korvaushakemukset.

Pykälän 2 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen virka-apuosastoon kuuluvalla aiheutuneen tapaturman korvaamiseen sovellettavasta lainsäädännöstä. Riippuen siitä onko vahinko aiheutunut sotilasvirassa olevalle virka-apuosastoon kuuluvalla vai muulle virka-apuosastoon kuuluvalla henkilölle, sovelletaan tapaturvavahingon korvaamiseen työtapaturma- ja ammattitautilakia (459/2015) tai sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annettua lakia (1521/2016) sen mukaan mitä asiasta erikseen säädetään.

17 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumottaisiin vuonna 1980 annettu laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille.

7.2 Rajavartiolaki

22 §. Terrorismintorjunta ja muut erityistilanteet. Pykälässä säädetään Rajavartiolaitoksen antamista tuesta poliisille terrorismintorjunnassa ja muissa erityistilanteissa. Sääntely ei koske sotavarusteen hankintaa aseistuksen käyttöä virka-aputehtävissä, vaan siitä säädetään erikseen 77 a–77 d §:ssä. Pykälän 3 momentti sisältää tältä osin informatiivisen viittauksen lain virka-apua koskeviin säännöksiin. Momenttiin tehtäisiin ehdotettavista uusista pykälistä johtuva viitetausmuutos.

77 a §. Vaativa virka-apu poliisille. Voimassa olevassa pykälässä säädetään Rajavartiolaitoksen virka-avusta ja tuesta poliisille terrorismirikoksen torjunnassa. Pykälän otsikko muutettaisiin

virka-apulakiin ehdotettavan uuden terminologian mukaiseksi. Pykälässä määriteltäisiin vaativan virka-avun sisältö sekä edellytykset, joiden ollessa käsillä päätös virka-avun antamisesta voidaan tehdä. Vaativalla virka-avulla tarkoitettaisiin pykälän *1 momentin* mukaan virka-apua, joka sisältää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampaa aseistusta.

Rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksytyllä aseistuksella tarkoitetaan lain 84 §:n nojalla annetuissa asetuksissa Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineiksi hyväksyttyä aseistusta. Lain 84 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset rajavartiomiehen varustamisesta voimankäyttö- ja suojavälineillä sekä tarvittaessa rajavartiomiehen muusta varustuksesta. Mainitun pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan sisäministeriön asetuksella annetaan puolestaan tarkemmat säännökset menettelystä kulkuneuvon pysäyttämässä ja voimakeinojen käyttämisessä. Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineistä säädetään rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 61 §:ssä ja tarkemmin rajavartiolaitoksen menetelmistä kulkuneuvon pysäyttämässä ja voimakeinojen käyttämisessä annetussa sisäministeriön asetuksessa (656/2005).

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 61 §:n mukaan valtio varustaa rajavartiomiehen hänen tehtävänsä edellyttämällä voimankäyttö- ja suojavälineillä. Rajavartiomies saa käyttää ainoastaan sellaisia voimankäyttövälineitä, jotka on hyväksytty Rajavartiolaitoksessa käytettäväksi ja joiden turvalliseen käyttöön hän on saanut koulutuksen. Edellä mainitun voimakeinojen käyttämistä koskevan sisäministeriön asetuksen 5 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineitä ovat: 1) henkilökohtaisena virka-aseena siihen soveltuvine patruunoineen lippaallista tai itselataavaa kertatulta ampuvat pistoolit ja revolverit; 2) erityisaseena siihen soveltuvine patruunoineen haulikko ja kertatulta, itselataavaa kertatulta, lippaallista tai vyösyötöistä kertatulta tai sarjatulta ampuva kivääri, konepistooli tai muu ampuma-ase, sekä muu ampuma-ase, jota käytetään kyynelkaasun tai muun käyttötarkoitukseltaan ja vaikutukseltaan siihen verrattavan lamaannuttavan aineen levittämiseen taikka kohdehenkilön patukka-ammuksella tai valo-ääni -ammuksella tilapäisesti toimintakyvyttömäksi tekemiseen; sekä 3) muut ominaisuuksiltaan ja vaikutuksiltaan asianmukaisesti käytettyinä ampuma-asetta lievemmat voimankäyttövälineet. Sisäministeriön asetus ei koske aluevalvontalaissa tarkoitettujen voimakeinojen käyttöä eikä Rajavartiolaitoksen toimintaa rajavartiolain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävissä. Kyse on siis nimenomaan rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksytystä Rajavartiolaitoksen aseistuksesta.

Rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voidaan käyttää voimassa olevan sääntelyn mukaisesti virka-apu- tai tukitehtävissä esimerkiksi 22 §:n mukaisessa terrorismin torjunnassa ja muissa erityistilanteissa, joissa Rajavartiolaitos voi antaa poliisin käyttöön kalustoa, henkilöitä ja erityisasiantuntijapalveluja. Rajavartiomiehen toimivaltuuksista 22 §:n mukaisissa tilanteissa säädetään lain 33 §:ssä. Säännöksen mukaan rajavartiomiehellä on näissä tehtävissä poliisilain 2 ja 3 luvussa tarkoitettut toimivaltuudet sekä oikeus 5 luvun 17 §:n 5 momentissa tarkoitettuun tekniseen kuunteluun ja 19 §:n 5 momentissa tarkoitettuun tekniseen katseluun, jollei päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita.

Pykälän *1 momentissa* tarkoitettu aseistus olisi edellä mainittua rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä aseistusta voimakkaampaa. Kyseessä olisi erityisesti Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin varattu ja osoitettu, Puolustusvoimien hankkima aseistus.

Sääntely ei asiasisällöllisesti muuttuisi voimassa olevasta pykälästä, jossa säädetään sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävästä virka-avusta.

Sillä tarkoitetaan pykälään sisältyvän määritelmän mukaisesti virkamiehen henkilökohtaista aseistusta voimakkaampaa sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen. Käytännössä kyse on nimenomaan edellä mainitusta sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin varatusta ja osoitetusta aseistuksesta, joka on rajaturvallisuuksitehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä aseistusta voimakkaampaa. Ehdotetun uuden sanamuodon tavoitteena on tehdä sääntelystä selkeämpää ja tarkkarajaisempaa.

Kaikessa poliisitoiminnassa on otettava huomioon poliisilain 1 luvun 4 §:ssä säädetty vähimmän haitan periaate. Periaatteen mukaisesti poliisin toimenpiteet on suoritettava puuttumatta kenenkään oikeuksiin enempää tai aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Poliisin voimakeinovalikoimasta on aina valittava se, josta aiheutuva haitta jää pienimmäksi. Poliisin voimankäyttöä ohjaa poliisilain 1 luvun poliisioikeudellisten periaatteiden lisäksi voimankäyttöä säännöksessä eli poliisilain 2 luvun 17 §:ssä säädetty tarpeellisuusvaatimus. Tarpeellisuuden vaatimus tarkoittaa yhtäältä sitä, että voimakeinoja saa käyttää vasta, jos muut keinot eivät tehoa ja toisaalta sitä, että vain sellaisen voiman käyttäminen on oikeutettua, joka on omiaan johtamaan poliisin tavoittelemaan tulokseen. Tarpeellisuuden ja vähimmän haitan periaatteet yhdistäen voidaan todeta, että tilanteessa tulee käyttää lievintä ja samalla tehokkainta ja toimivinta tehtävän suorittamiseksi tarpeellista voimakeinoa.

Ehdotetun säännöksen mukaan vaativassa virka-avussa ei olisi sallittua käyttää mitä tahansa 1 momentissa tarkoitettua Rajavartiolaitoksen aseistusta, vaan aseistuksen tulisi soveltua nimenomaan virka-avun kohteena olevan poliisitehtävän suorittamiseen. Rajauksen johdosta virka-aputehtävissä käytettävän aseistuksen ulkopuolelle jäisi sellainen Rajavartiolaitoksen aseistus, jota ei voitaisi käyttää kyseessä olevassa tilanteessa ja tehtävässä rikkomatta poliisilaissa poliisin voimankäytölle säädettyjä rajoja ja periaatteita. Poliisin voimakeinojen käyttöä koskeva poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentti edellyttää muun muassa, että voimankäyttövälineen käytön vaikutukset ja seuraukset niiden kohteena olevaan henkilöön ja erityisesti sivullisiin ovat riittävässä määrin ennakoitavissa ja kontrolloitavissa. Poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvia tai soveltumattomia Rajavartiolaitoksen aseita ei voida tyhjentävästi luetella, sillä aseiden soveltuvuus kyseiseen poliisitehtävään tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti. Riittäväksi olisikin voitava katsoa se, että rajat poliisijohtoiselle Rajavartiolaitoksen avustuksella tapahtuvalle voimankäytölle asettaisi poliisilain säännökset sekä rajavartiolain 10 §:ssä tarkoitettut poliisilain periaatteet ja ehdotetun 77 f §:n voimankäyttöä koskevat säännökset, joilla varmistettaisiin virka-apuna annetun aseistuksen osalta se, että niiden käytön periaatteet ja taktikat soveltuisivat nimenomaan ihmishenkien suojelemiseen.

Voimassa olevan pykälän mukaan Rajavartiolaitoksen poliisille antama vaativaa virka-apu on alueellisesti rajattua. Poliisilla on nykyisin oikeus saada Rajavartiolaitokselta vaativaa virka-apua Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja rajan läheisyydessä. Suomen merialueella tarkoitetaan Suomen aluevesien rajoista annetussa laissa (463/1956) määritellyistä sisäisistä aluevesistä ja aluemerestä koostuvaa aluetta ja sen ilmatilaa. Talousvyöhykkeestä säädetään laissa Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004). Rajan läheisyyttä ei ole voimassa olevan pykälän perusteluissa (HE 201/2017 vp) tarkemmin määritelty, mutta sillä tarkoitetaan valtakunnan rajan läheistä aluetta, jolla Rajavartiolaitos muutoinkin lain 4 §:n perusteella toimii.

Lain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa tarkoitettua talousvyöhykkeellä. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun an-

tamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle. Rajavartiolaitoksen toimintaa ei ole siten yleisesti alueellisesti rajoitettu virka-aputehtävissä. Voimassa oleva alueellinen raja on katsottu aikanaan perustelluksi, koska sääntely on perustunut poliisin lähtökohtaiseen oikeuteen saada aina virka-apua Rajavartiolaitokselta. Rajavartiolaitoksella on vaatimaan virka-aputehtävään soveltuvaa toimintakykyä erityisesti säännöksen mukaisilla merialueilla, rajanylityspaikoilla ja rajan läheisyydessä. Rajavartiolaitos on myös säännönmukaisesti läsnä edellä mainituilla alueilla rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja aluevalvonnan tehtävissä sekä merialueella myös meripelastustehtävissä, minkä vuoksi Rajavartiolaitoksen vaativan virka-avun antaminen on lähtökohtaisesti mahdollista vaarantamatta Rajavartiolaitoksen muiden lakisääteisten tehtävien suorittamista.

Vaativan virka-avun antamisen edellytyksenä olisi jatkossa, että se ei vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Vastaava edellytys sisältyy voimassa olevaan 77 §:ään, jossa säädetään Rajavartiolaitoksen antamasta muusta virka-avusta. Koska vaativan virka-avun antamisesta voisi tarvittaessa myös kieltäytyä, tiukkaa alueellista rajausta ei katsota enää tarkoituksenmukaiseksi. Vaativan virka-avun antaminen olisi jatkossa mahdollista koko Suomen alueella. Rajavartiolaitos ei kuitenkaan erityisesti varaudu virka-avun antamiseen. Muutoksella ei siten aktiivisesti luotaisi Puolustusvoimien virka-avun kanssa päällekkäistä resurssia, vaan mahdollistettaisiin vaativan virka-avun saaminen Rajavartiolaitokselta silloin, kun se olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Tämä olisi virka-apua pyytävän poliisin näkökulmasta nykyistä joustavampi ratkaisu. Poliisi arvioisi tilanteen perusteella, pyytääkö se Puolustusvoimilta vai Rajavartiolaitokselta tai molemmilta vaativaa virka-apua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden täytyessä vaativaa virka-apua voidaan päättää antaa. Sääntely vastaisi ehdotettavan virka-apulain 8 §:ää. Kuten nykyisinkin, vaativaa virka-apua voitaisiin antaa tiettyjen vakavien terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Kyseessä tulisi olla rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5–8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettu terrorismirikos, joka vaarantaisi vakavasti suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä. Sääntelyn ulkopuolelle jäisivät terrorismirikoksista siten muun muassa terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, terroristiryhmän johtaminen, terroristiryhmän toiminnan edistäminen ja terrorismin rahoittaminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja värväys terrorismirikoksen tekemiseen.

Vaaran vakavuudella tarkoitetaan sitä, että todennäköisyys hengen menettämiselle tai terveyden vakavalle vahingoittumiselle on suuri. Vaaran tulee myös olla riittävän yleinen eli kohdistua suureen määrään ihmisiä. Vaaraa voidaan pitää yleisenä silloin, kun se uhkaa määrältään tai muilta ominaisuuksiltaan määrittelemätöntä ennalta rajoittamatonta ihmisjoukkoa, josta ei ole etukäteen tarkkaa tietoa. Suurelle ihmismäärälle ei kuitenkaan voida esittää tarkkaa lukumääräistä alarajaa, vaan ratkaisu on tehtävä tapauskohtaisesti. Korkein oikeus on ratkaisuihinsa KKO 2019:75, 2003:54 ja 2014:11 todennut, että tunnusmerkistön arvioinnissa on henkilöiden lukumäärän lisäksi otettava huomioon se, miten konkreettisesti, välittömästi ja vakavasti vaara kohdistuu vaaravyöhykkeellä olleiden ihmisten henkeen ja terveyteen. Vaaran vakavuus siis vaikuttaa osaltaan siihen, kuinka monen ihmisen edellytetään olevan vaaravyöhykkeessä rikoksen täyttymiseksi. Mainituissa tapauksissa korkein oikeus totesi, että ilmaisun suuri ihmismäärä voidaan katsoa tarkoittavan jo sanamuotonsa mukaan vähintään kymmeniä henkilöitä, joihin teon konkreettisen vaaran on kohdistuttava.

Toisin kun jo tehdyn teon syyksiluettavuutta arvioitaessa, vaativan virka-avun antamisesta päättävässä ei edellytetä olevan konkreettisesti ja välittömästi suurta ihmismäärää uhkaavaa vaaraa. Riittävää olisi, kun pykälässä tarkoitettujen havaintojen tai yksilöityjen tietojen

perusteella voitaisiin olettaa vaaran potentiaalisesti kohdistuvan suureen ihmismäärään. Voimassa olevasta pykälästä poiketen vaativaa virka-apua voitaisiin edellä mainittujen vakavien terrorismirikosten lisäksi päättää antaa myös eräiden muiden, terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Kyseeseen tulisivat erityisesti sellaiset vakavat henkeen tai terveyteen kohdistuvat rikokset, joiden osalta teon alkaessa tai kuluessa ei pystyttäisi määrittelemään, onko tekijällä teollaan terroristista tarkoitusta. Erityyppisten joukkosurmien taustalla Suomessa on käytännössä lähes aina ollut motiivina jokin muu asia kuin terroristinen tarkoitus. Tällaisia tekoja voivat olla esimerkiksi joukkoampumistilanteet tai räjähteillä toteutetut joukkosurmat tai niiden yritykset. Myös mahdollisesti usean ihmisen hengelle ja terveydelle vaaraa aiheuttavien, vakavien kaappaus- tai panttivankitilanteiden motiivina voi usein olla jokin muu kuin terroristinen tarkoitus, esimerkiksi taloudellisen hyödyn tavoittelu.

Muut vakavat rikokset täsmennettäisiin pykälässä viittaamalla niitä koskeviin rikoslain lukuihin ja rajaamalla kyseeseen tulevat rikokset sellaisiin, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tällaisia rikoksia voisivat olla eräät rikoslain 11 luvussa säädetty sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan, kuten kemiallisen aseiden kiellon rikkominen ja biologisen aseiden kiellon rikkominen. Lisäksi kyseeseen voisivat tulla rikoslain 21 luvussa tarkoitettujen henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, kuten törkeä pahoinpitely, tappo, murha ja surma, rikoslain 25 luvun vapauteen kohdistuvista rikoksista panttivangin ottaminen sekä rikoslain 34 luvun yleisvaarallisista rikoksista tuhotyö, liikennetuhotyö, törkeä tuhotyö, terveyden vaarantaminen, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähdერიკოს ja kaappaus. Koska pykälässä edellytettäisiin estettävän tai keskeytettävän rikoksen rinnastuvan vaikutuksiltaan 1 kohdassa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin, ei vaativaa virka-apua ole lähtökohtaisesti tarkoitus antaa esimerkiksi yksittäisen, tavanomaisen henkirikoksen estämiseksi, vaan kyseessä tulisi olla laajempaa ja yleisempää vaaraa aiheuttavan rikoksen estäminen. Viime kädessä kyse olisi terrorismirikosten tavoin yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on tehty ero yhtäältä tavanomaisten poliisioperaatioiden ja toisaalta laajojen terrorisminvastaisten operaatioiden välillä sekä viitattu siihen, että sivullisille potentiaalista vaaraa aiheuttavan sotilaskäyttöön tarkoitettujen aseistuksen hyödyntäminen poliisin toiminnassa saattaa ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan 2 kohta huomioon ottaen tulla kyseeseen lähtökohtaisesti vain viimeksi mainituissa tilanteissa (*Tagayeva and Others v. Russia, Figenogov and Others v. Russia*).

Jotta virka-apupäätös voitaisiin tehdä, tulisi tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta olla tiedossa olla riittävän yksilöityjä tietoja tai havaintoja, joiden perusteella vaativan virka-apun voitaisiin olettaa olevan välttämätöntä pykälässä tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Välttämättömyydellä tarkoitettaisiin sitä, että tekoa ei poliisin arvion mukaan olisi mahdollista estää tai keskeyttää muulla keinolla eli poliisin omiin voimankäyttövälineisiin kuuluvalla aseistuksella. Päätös vaativan virka-apun antamisesta ei kuitenkaan vielä merkitsisi sitä, että päätöksen mahdollistamaa poikkeuksellista toimivaltuutta voimakkaamman aseistuksen käyttämiseen väistämättä käytettäisiin, sillä poliisi tekisi 77 f §:ssä tarkoitettua päätöksen voimakeinojen käyttämisestä tilannekohtaisesti turvautuen poliisilain edellyttämällä tavalla lievimpään mahdolliseen voimakeinoon, jolla teko voidaan estää mahdollisimman tehokkaasti ja turvallisesti.

Tarve vaativan virka-apun antamisesta päättämiseksi saattaisi syntyä ennakoimattoman ja äkillisesti ilmenneen tilanteen johdosta, mutta päätös voitaisiin tehdä myös ennen tapahtuman tai tilaisuuden alkamista, mikäli käsillä olisi yksilöityjä tietoja, joiden perusteella tehdyn uhkarvion virka-apun arvioitaisiin olevan välttämätöntä pykälässä tarkoitettujen rikosten estämiseksi. Tapahtumaan tai tilaisuuteen kohdistuvan rikoksen uhkan arvioimisessa tulisi ottaa huomioon

erityisesti tapahtuman tai tilaisuuden laajuus, sijainti ja yleinen merkitys sekä näiden johdosta tapahtuman tai tilaisuuden osallistujien, järjestäjien, yleisön tai sivullisten turvallisuuteen kohdistuva mahdollinen uhka. Tapahtuman tai tilaisuuden tulisi olla laajuudeltaan poikkeuksellinen tai huomattava, mutta tapahtuman laajuutta arvioitaessa tulisi huomioida myös tapahtuman tai tilaisuuden kokonaisuus ja erityisesti sijainti. Sijainti voi muodostua soveltamisen kannalta merkitykselliseksi, jos esimerkiksi tapahtuma tai tilaisuus järjestetään turvallisuuden kannalta merkittävässä paikassa, kuten diplomaattikohteessa, taikka vesi- tai ydinvoimalan tai valtiollisen instituution lähellä.

Yleisellä merkityksellä viitataan siihen, että tapahtuman merkittävyys ei ole vain paikallinen, vaan sillä on valtakunnallista tai kansainvälistä merkitystä tai siihen kohdistuu muusta syystä paljon mediahuomiota. Osallistujilla viitataan tapahtuman keskiössä oleviin osallistujiin, kuten puhujiin, kilpailijoihin tai artisteihin. Järjestäjillä viitataan tapahtumaorganisaatioon ja sen edustajiin. Yleisöllä viitataan tapahtuman yleisönä osallistuviin erotuksena tapahtuman osallistujista. Sivullisilla viitataan tapahtuman välittömässä läheisyydessä oleviin, mutta muuten tapahtumaan osallistumattomiin ihmisiin. Sivullisten turvallisuuden huomioiminen tulee kyseeseen varsinkin erityisen keskeisellä paikalla järjestettävän tilaisuuden kohdalla. Edellä kuvatuilla luonnehdinnoilla pyritään siis kuvaamaan säännöksessä ilmaistun puuttumiskynnyksen ylittymistä. Vaativaa virka-avun antamista koskevaa päätöstä ei kuitenkaan voitaisi perustaa yleiselle uhka-arviolle, vaan saatavilla tulisi olla yksilöityä, konkreettista tietoa tapahtumaan kohdistuvasta uhkasta.

Virka-avun antamista koskevaa päätöstä tehtäessä ei voitaisi edellyttää varmaa tietoa tekijän terroristisesta tarkoituksesta tai pykälässä tarkoitettujen rikosten teonkuvausten täyttymisestä, koska virka-avulla pyritäisiin teon estämiseen ja keskeyttämiseen. Terroristinen tarkoitus voitaisiin päätellä ja olettaa tilanteesta tehtyjen havaintojen, kuten esimerkiksi tekijän internetissä julkaiseman manifestin tai muiden yksilöityjen tietojen perusteella. On myös huomattava, että rikoslain terrorismirikoksia koskevaa 34 a lukua muutettiin 15.11.2018 voimaan tulleella lailla (874/2018). Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia säännöksiä muutettiin muun muassa siten, että 1 §:ssä tarkoitettun teon on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. Ennen lain muutosta laissa mainittiin maan sijaan valtio. Käsitteen täsmennyksen tarkoituksena oli osaltaan korostaa sitä, että terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta mahdollisesti aiheutuva vahinko on rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn terroristisen tarkoituksen mukaisesti sitä, että aiheutetaan vakavaa pelkoa väestön keskuudessa. Tällainen tavoiteltu seuraus olisi siis toteutuessaan rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin alussa tarkoitettua jollekin maalle aiheutuvaa vahinkoa. Terrorismia ei siis voida tarkastella pelkästään valtioon tai kansainväliseen järjestöön kohdistuvana rikoksena, vaan se tulee nähdä laajemmin yhteiskuntaan kohdistuvana rikollisuutena.

Vaativan virka-avun antamisesta päättämisen edellytyksenä tilanteelta ei enää edellytettäisi välittömyyttä eli hätävarjelutilannetta muistuttavaa uhkaa. Välittömyyttä koskeva vaatimus olisi kuitenkin vaativan virka-avun sisältämän aseistuksen käyttämisen yhtenä edellytyksenä lain 77 f §:ssä. Tilanteen välittömyyden virka-apupäätöksen edellytyksenä on katsottu käytännössä muodostavan merkittävän riskin sille, että virka-apupäätöstä ei ehdittäisi toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa, minkä vuoksi edellytyksestä luovuttaisiin avun antamisesta päättämisen yhteydessä.

Yhtenä esimerkkinä vaativasta poliisitehtävästä, jossa poliisin omat voimavarat ja voimankäytön suorituskyky ovat rajallisia tehtävän hoitamiseksi, on tilanne, jossa raskaalla ajoneuvolla isketään väkijoukkoon. Poliisi voi käytössään olevilla voimankäyttövälineillä yrittää vaikuttaa suoraan ajoneuvon kuljettajaan. Rajavartiolaitoksen aseistuksella raskaan ajoneuvon eteneminen voitaisiin ainakin tietyin reunaehdoin pysäyttää turvallisemmin ja kohdentamatta voimaa

suoraan kuljettajaan. Ehdotetun 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettulla Rajavartiolaitoksen aseistuksella, kuten konekiväärillä tai kevyellä singolla, pystyttäisiin vaikuttamaan ajoneuvoon ja siten saamaan vaarallinen toiminta pysähtymään.

Toisena esimerkkinä tilanteessa, jossa poliisin omat voimankäyttövälineet voisivat osoittautua riittämättömiksi, on tilanne, jossa panssaroidusta ajoneuvosta tai muutoin vahvasti suojatusta tuliasemasta kohdistettaisiin voimakkaiden sarjatuliaseiden tulitusta väkijoukkoon. Tilanteessa jouduttaisiin käyttämään Rajavartiolaitoksen aseistusta, kuten konekivääriä, käsikranaatteja tai kevyttä sinkoa, jolla pystyttäisiin vaikuttamaan vahvasti suojattuihin sekä muutoin hankalasti vaikutettavissa oleviin tuliasemiin, jonka suojista ammutaan, ja siten saada vaarallinen toiminta lopetettua.

Ehdotettavan virka-apulain 8 §:n perusteluissa on mainittu esimerkkeinä vastaavan tyyppisiä Euroopassa sattuneita iskuja ja niissä käytettyä aseistusta.

Kolmantena esimerkkinä pykälässä tarkoitettun vaativan virka-avun soveltamisesta on aluskaappaustilanne. Terroristien merellä kaappaamalla aluksella voitaisiin yrittää törmätä matkustaja-alukseen tai esimerkiksi ydinpolttoainetta kuljettavaa alukseen, jolloin törmäys toteutuessaan mahdollisesti aiheuttaisi vakavaa vaaraa suurelle joukolle ihmisiä. Esimerkiksi Suomenlahden ja saaristomeren merialueiden kapeilla syväväylillä meriliikenne on erittäin vilkasta, jolloin jo normaalioloissa vakavien merionnettomuuksien riskit ovat korkeat. Tällaisissa olosuhteissa tahallisen törmäyksen aiheuttaminen on varsin helposti toteutettavissa.

Kuvattu vaaratilanne voisi olla estettävissä vaikuttamalla kaapatun aluksen ohjaus- tai navigointilaitteisiin siten, että alus menettäisi ohjauskykynsä. Poliisilla ei ole omilla resursseillaan ja voimankäyttövälineillään riittävää suorituskykyä vaikuttaa kaapatun aluksen kulkuun. Rajavartiolaitokselta virka-apuna saatavalla aseistuksella pystyttäisiin vaikuttamaan aluksen ohjaus- tai navigointilaitteisiin varsin etäältä ilman joutumista kaappaajilla mahdollisesti käytössään olevien aseiden vaikutuspiiriin.

Poliisi, Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos ovat yhdessä harjoitelleet kaapatun aluksen valtaamista, mikä voisi olla vaihtoehtoinen toimintamalli edellä kuvatussa tilanteessa, mutta myös tämä toimintamalli edellyttäisi Rajavartiolaitoksen käytössä olevan aseistuksen, esimerkiksi valtaajien kuljettamiseen ja suojaamiseen tarkoitettun Rajavartiolaitoksen veneen tai aluksen konekiväärin käyttömahdollisuutta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi voimassa olevaa 2 momenttia vastaavat säännökset Suomen ulkopuolella annettavasta, vaativaa virka-apua vastaavasta tuesta. Momenttiin tehtäisiin ehdotetuista uusista pykälistä johtuvat viittausmuutokset.

Voimassa olevan pykälän 3, 5 ja 6 momentin säännökset voimakeinojen käyttämisestä pykälässä tarkoitettussa vaativassa virka-aputilanteessa siirrettäisiin 77 d §:ään ja uuteen 77 f §:ään.

77 b §. *Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseksi.* Pykälä on uusi. Pykälässä ilmaistaisiin suojeltava henkilöryhmä ja se, millaisten rikosoikeudellisten tekojen torjumiseksi Rajavartiolaitoksen vaativaa virka-apua voitaisiin käyttää. Sääntely vastaisi ehdotettavan virka-apulain 9 §:ää. Vaativaan virka-apuun voitaisiin turvautua, kun on olemassa uhka Suomen valtion alueella oleskelevien tavallisimmin kansainväliin kokouksiin osallistuvien tai virallisella vierailulla olevien, kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavasta 77 a §:ssä tarkoitettua rikoksesta. Pykälän taustalla on vieraan valtion päämiehen tai tähän verrattavien erittäin korkeassa asemassa olevien ulkomaisten henkilöiden vierailut ja kansainväliset kokoukset, joiden häiriöttömän kulun ja

osanottajien turvaaminen on erityisen tärkeää taikka muun syyn takia on perusteltu epäily kansainvälistä erityissuojelua nauttivaan henkilöön hänen edustuksellisen asemansa perusteella kohdistuvasta uhasta.

Useisiin Suomea sitoviin yleissopimuksiin sisältyy määräyksiä valtioiden päämiesten ja hallitusten välisten kansainvälisten järjestöjen edustajien kohtelusta. Tällaisia sopimuksia ovat muun muassa kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan, mukaan lukien diplomaattiset edustajat, kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskeva yleissopimus (SopS 62-63/1978) ja diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 4/1970), konsulisuhdetta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 50/1980) kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan. Valtuuskunnan ja erityisedustustojen jäsenet perheenjäsenineen nauttivat diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukaista koskemattomuutta.

Kansainvälinen yhteistyö perustuu merkittävältä osin valtioiden päämiesten ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen edustajien kanssakäymiseen. Oleellisen osan yhteistyöstä muodostavat kansainväliset kokoukset ja vierailut. Kansainväliset kokoukset ja tärkeiden kansainvälisten valtionpäämiesten vierailut herättävät laajaa julkista huomiota, minkä vuoksi niihin liittyy myös turvallisuusriskejä. Suomea sitovat kansainväliset sopimukset velvoittavat Suomen ryhtymään riittäviin suojelutoimenpiteisiin kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ennaltaehkäisemiseksi. Sopimukset eivät kuitenkaan suoranaisesti edellytä, että kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaaminen olisi mahdollistettava nimenomaan sotilaallisen voimankäytön keinoin. Käytännössä tarve vaativan virka-avulle kuitenkin on olemassa erityisesti eräissä huipputason valtiavierailuissa. Valtaosa vierailuista kyettään hoitamaan poliisin omin resurssein tai tavanomaista virka-apua hyödyntämällä.

Rajavartiolaitokselta pyydettävään vaativaan virka-apuun voitaisiin ryhtyä silloin, kun se on välttämätöntä erityissuojelua nauttivien henkilöiden henkeen tai terveyteen kohdistuvien rikosten uhan estämiseksi tai torjumiseksi. Ennen virka-apupyynnön tekemistä tulee arvioida vierailuun osallistuvan henkilön asema, hänen edustamansa valtion tai järjestön kansainvälinen asema tai muut vastaavat syyt sekä sen vuoksi mahdollisesti uhkaavan vaaran vakavuus. Edellytyksenä vaativan virka-avun antamiseksi on, että henkilöön arvioidaan nimenomaan hänen edustuksellisen asemansa johdosta kohdistuvan 77 a §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä. Vaativa virka-aputehtävä voi 77 a §:n mukaisesti ja 77 f §:ssä säädetyn edellytyksin sisältää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaamman aseistuksen käyttöä, kun poliisin omat voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen. Suoritettavat toimenpiteet on sovitettava niin, että ne ovat oikeassa suhteessa turvaamistarpeeseen. Suojaamistoimenpiteet on suoritettava suhteellisuusperiaatetta noudattaen ja aiheuttamatta tarpeetonta haittaa toimenpiteiden kohteeksi joutuville. Myöskään ulkopuolisten henkilöiden liikkumista tai toimintaa ei saa turvatoimenpiteillä tarpeettomasti vaikeuttaa tai häiritä.

Pykälä vaativan virka-avun antamisesta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi mahdollistaisi virka-avun antamista koskevan päätöksen tekemisen 77 c §:ssä säädetystä päätöksentekomenettelyssä ennakolta eli hyvissä ajoin ennen tiedossa olevaa vierailuajankohtaa, mikäli pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Pykälässä rajattaisiin henkilöpiiriä, jonka suojaamiseksi vaativaa virka-apua voitaisiin antaa. Säännöksen mukaan vaativaa virka-apua voitaisiin antaa ainoastaan valtionpäämiesten, ministereiden ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan unionin korkea-arvoisten edustajien suojaamiseksi ja heidän vierailujen turvaamiseksi, kun tällainen henkilö on valtiavierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa. Pykälässä todettu henkilöpiiri olisi siis

osin suppeampi kuin esimerkiksi kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen 1 artiklaan sisältyvässä kokoavassa määritelmässä kansainvälistä suojelua nauttivista henkilöistä. Pykälässä mainittu henkilöpiiri rajaisi siis ainoastaan tässä pykälässä tarkoitetun vaativan virka-apun soveltamista.

Laki kansainvälisiä konferensseja ja erityisedustustoja koskevista erioikeuksista ja vapauksista koskee Suomen hallituksen kutsusta tai suostumuksella täällä pidettävää valtioiden välistä konferenssia ja siihen osallistuvaa vieraan valtion valtuuskuntaa sekä sellaista erityisedustustoa, jonka tehtävistä on molempien valtioiden kesken sovittu. Poliisin ja asianomaisten muiden virkamiesten on huolehdittava konferenssitilojen loukkaamattomuudesta ja niissä olevien henkilöiden turvallisuudesta.

Poliisilla olisi oikeus saada Rajavartiolaitokselta muualla laissa tarkoitettua niin sanottua tavanomaista virka-apua sellaisten kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden vierailujen turvaamiseksi, jotka kansainvälisen oikeuden mukaan nauttivat tällaista suojaa, mutta eivät sisälly tässä pykälässä rajattuun henkilöpiiriin. Myös vaativa virka-apu voisi tulla sovellettavaksi tällaisten henkilöiden suojaamiseksi, jos 77 a §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät.

77 c §. Päätöksenteko vaativasta virka-avusta. Pykälän otsikko muutettaisiin uuden terminologian mukaiseksi. Vaativaa virka-apua koskeva päätöksentekotaso ja -menettely määräytyisivät vastedes vaativassa virka-avussa tarvittavan Rajavartiolaitoksen aseistuksen perusteella. Pykälässä erotettaisiin lähempänä tavanomaisempia vaativia poliisitehtäviä ja niissä tarvittavia voimakeinoja oleva vaativa virka-apu sekä toisaalta äärimmäisissä tilanteissa poikkeuksellista voimakeinojen käyttöä edellyttävä vaativa virka-apu.

Pykälän 1 momentin mukaan voimakkaamman 77 a §:n 1 momentissa tarkoitetun aseistuksen käyttöä edellyttävässä vaativassa virka-avussa pääsääntönä olisi edelleen valtioneuvostotason päätöksenteko. Voimassa olevaa säännöstä vastaavasti Rajavartiolaitoksen vaativaa virka-apua poliisille pyytäisi sisäministeriö. Sisäministeriölle esitys tarpeesta pyytää vaativaa virka-apua tulisi lähtökohtaisesti Poliisihallitukselta.

Valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossaan virka-apun antamisesta ja arvioisi vaativalle virka-apun antamiselle 77 a tai 77 b §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä. Vaikka laissa säädetty edellytykset vaativan virka-apun antamiselle täyttyisivät, olisi valtioneuvoston yleisistunnolla aina harkintavaltaa sen suhteen, päättääkö se antaa poliisin käyttöön sellaista virka-apua, jossa voidaan käyttää 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua Rajavartiolaitoksen aseistusta. Päätös vaativasta virka-avusta merkitsisi päätöstä poikkeuksellisesti antaa poliisin käyttöön mainitun Rajavartiolaitoksen aseistuksen sekä valtuutuksen voimakeinojen käyttöön, mikäli tilanne kehittyy sellaiseksi, että kyseisten voimakeinojen käyttöä koskevat, erikseen säädetty edellytykset ovat käsillä. Päätös vaativasta virka-avusta ei siten tarkoittaisi sitä, että voimakeinoja automaattisesti käytettäisiin, vaan tilannetta johtava poliisi päättäisi niiden käytöstä poliisilain säännösten sekä 77 f §:ssä säädetyn mukaisesti.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset sellaisen kiireellisen tilanteen varalle, jossa valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada koolle riittävän nopeasti. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi yöllä tai muutoin virka-ajan ulkopuolella, jos aikaa teon keskeyttämiseksi olisi hyvin vähän. Voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti sisäministeriö tekisi tällöin päätöksen virka-apun antamisesta.

Voimassa olevasta pykälästä poiketen edellytyksenä sisäministeriön päätöksentekotoimivallalle kiireellisessä tilanteessa ei kuitenkaan enää olisi se, että kyseessä olisi yhteiskunnan erittäin

tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantava tapaus. Yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa ei ole voimassaolevan lain esitöissä kuvattu esimerkein. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 2.11.2017 hyväksytyssä yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi on määritelty johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. Elintärkeiden toimintojen luettelo on siis varsin laaja. Koska vaativan virka-avun antamisella pyritään estämään tai keskeyttämään rikos, joka vaarantaisi vakavasti suuren ihmismäärän hengen tai terveyden, voidaan pitää perusteltuna tällaisen virka-avun saamista riittävän nopeasti riippumatta siitä, keiden henki on uhattuna. Toisaalta varsin laajasti ymmärrettävät yhteiskunnan elintärkeät toiminnot eivät lisää sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Tämän vuoksi lisäedellytyksenä nykyisin olevasta uhkan kohdistumisesta yhteiskunnan erittäin tärkeään toimintoon ehdotetaan luovuttavan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin päätöksentekomenettelystä sellaisen vaativan virka-avun antamiseksi, joka sisältää 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta, jonka vaikutus voidaan rajata tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Tässä momentissa tarkoitettun aseistuksen tulee olla 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kyseisen poliisitehtävän suorittamiseen soveltuva. Tämän momentin mukaisessa päätöksentekomenettelyssä vaativan virka-avun antamista koskevat harkintaedellytykset olisivat samat kuin vaativan virka-avun osalta yleensäkin eli 77 a tai 77 b §:ssä säädettyjen edellytysten tulisi täyttyä.

Pykälän 3 momentin mukaan niin sanotun keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun päätöksentekomenettelyn pääsääntönä olisi, että virka-apua pyytäisi sisäministeriö ja sisäministeriö myös päättäisi sen antamisesta. Tämä siis muodostaisi vaativan virka-avun sisällä eräänlaisen alemman tason luokan. Vaativan virka-avun antamista koskevan sisäministeriön tekemän päätöksen jälkeen päätöstä voitaisiin välittömästi ryhtyä toimeenpanemaan. Ministeriötasolla olevan päätöksenteon perusteena on pyrkimys tiivistää päätöksentekomenettelyyn kuluva aikaa ja siten mahdollistaa päätöksen toimeenpano tilanteen vaatimassa ajassa.

Virka-avun antamisesta päättäminen valtioneuvoston yleisistunnossa ja päätöksentekoa edeltävä valmistelu vaatii väistämättä enemmän aikaa kuin päätöksen tekeminen ministeriössä tai poliisin ja Rajavartiolaitoksen hallinnon keskusvirastoissa, joissa on tehtäviensä luonteen edellyttämä ympärivuorokautinen päivystysjärjestelmä. Valtioneuvoston yleisistuntojen ajankohdat määrää pääministeri, joka voi päättää tarvittaessa varsinaisten yleisistuntojen lisäksi pidettävistä niin kutsutuista ylimääräisistä istunnoista. Perustuslain 67 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä. Valtioneuvoston jäsenten ohella myös oikeuskansleri tai tämän sijainen osallistuu valtioneuvoston yleisistuntoon.

Pykälän 4 momentti sisältäisi lisäksi säännöksen sellaisia yllättäviä ja kiireellisiä tilanteita varten, joissa päätös voitaisiin tehdä keskusvirastotasolla vaativan virka-avun edellytysten ollessa käsillä. Säännös muodostaisi poikkeuksen ministeriössä tehtävistä päätöksistä (pyytäminen ja antaminen). Momentin mukaan sellaisissa tilanteissa, joissa on ilmeistä, että tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi virka-apupyyntöä ei ehditä käsitellä 3 momentin mukaisessa menettelyssä ministeriössä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, voitaisiin päätös tehdä Rajavartiolaitoksen esikunnassa Poliisihallituksen pyynnöstä. Tilanne voi tulla yllättäen ja ennakoimattomasti päälle, vaikka uhkaan olisi varauduttu 77 h §:n nojalla.

Keskusvirastotasosta päätöksentekomenettelyä koskevalla poikkeussäännöksellä pyritään varmistamaan, että päätös kyettäisiin erittäin kiireellisissä ja yllättävissäkin tilanteissa tekemään ja toimeenpanemaan tilanteeseen nähden riittävän ajoissa. Keskushallinnon virastoilla on olemassa olevat, vakiintuneet ja toimivat päivystysjärjestelyt sekä operatiiviset valmiudet nopeasti

muuttuvan tilannekuvan jatkuvaan päivittämiseen ja analysointiin sekä tilannekuvan edellyttämään reagointiin. Myös ministeriöissä on olemassa operatiiviset valmius- ja päivystysjärjestelyt, joskin ne ovat operatiivista hallintoa ohuemmalla pohjalla. Myös lyhyempi päätöksentekoketju osaltaan tiivistää päätöksentekoon kuluvaan aikaa. Ehdotetun säännöksen osalta korostuukin entisestään sisäministeriön ja keskusvirastojen yhteistyön ja yhteisesti ennakolta sovittujen menettelytapaohjeiden merkitys sekä yhteisten harjoitusten myötä varmistettava prosessien sujuvuus. Poliisihallituksen tulisi ilmoittaa viipymättä tekemästään virka-apupyynnöstä sisäministeriölle ja Rajavartiolaitoksen esikunnan tekemästään päätöksestä sisäministeriölle.

Pykälän 3 ja 4 momentin nojalla voitaisiin edellä kuvatuissa tilanteissa päättää varustaa Rajavartiolaitoksen virka-apuosasto vain tietyillä lievemmillä sotavarusteilla, jotka ovat lähellä poliisin omaa aseistusta, mutta kuitenkin sitä voimakkaampia. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuus säätää kyseisestä vaativaa virka-apua tukevasta aseistuksesta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tällaisena aseistuksena voitaisiin pitää erityisesti ryhmätason aseistusta. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen mukaan momentissa tarkoitettuun Rajavartiolaitoksen vaativan virka-avun tukiasetukseen kuuluisivat kranaattipistooli, kevyt kertaskinko, enintään 12.7 kaliiperin konekivääri eli enintään ilmatorjuntakonekivääri ja käsikranaatti. Pykälän 3 momentissa tarkoitettu aseistus olisi poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja ampuma-aseita jonkin verran tulivoimaisempaa ja tehokkaampaa ja jota poliisilla ei olisi käytössään.

Terrorismista ja siihen rinnastuvasta vakavasta henkeä ja terveyttä uhkaavassa rikollisuudessa on sen vaarallisuudesta huolimatta kyse harvinaislaatuudesta rikollisuudesta. Poliisille ei ole perusteltua hankkia vain tällaisen rikollisuuden torjumiseksi tarvittavaa voimankäyttövälineistöä myös huomioiden taloudelliset syyt, kuten voimankäyttövälineiden hankinta- ja käyttöönotto-kustannukset, käyttökoulutus sekä huoltovaatimukset. Rajavartiolaitokselta virka-apua pyytämällä syvennettäisiin viranomaisyhteistyötä, säästettäisiin resursseja ja saataisiin virka-apuna aseistuksen lisäksi myös aseistuksen käyttöön perehtynyt ja koulutautunut rajavartiomies. Tällä tavalla varmistettaisiin myös paremmin aseistuksen turvallinen ja oikea-asteinen käyttäminen.

Käytetyn aseistuksen tulisi aina soveltua kyseisen poliisitehtävän suorittamiseen, eli sen käytön tulisi olla tarkoituksenmukaista ja perusteltavaa poliisitoimen suorittamiseksi. Tilannekohtainen soveltuvuusvaatimus pitää sisällään ajatuksen lievimmästä mahdollisesta tehokkaasta voimakeinojen käytöstä. Mikä tahansa voimankäyttö ei tulisi kyseeseen, vaan käytetyn voiman tulisi olla suhteessa tilanteen kiireellisyyteen ja vaarallisuuteen sekä erityisesti sivullisensuojaan. Tässä momentissa tarkoitettulla aseistuksella ei saisi vaarantaa sivullisen henkeä, vaan voimankäyttö pitäisi pystyä rajaamaan tarkasti voimakeinojen käytön kohteeseen. Pykälässä tarkoitettuna aseistuksen käytön tulee olla myös sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Ehdotetulla sääntelyllä ei lisätä tai laajenneta poliisin oikeutta voimakeinojen käyttöön siitä, miten se poliisilain perusteella määräytyy.

Lisävaatimuksena tällaisen voimakkaamman aseistuksen käyttämisestä poliisin johdolla olisi se, että sen käytön vaikutus voitaisiin kaikissa tilanteissa rajata tarkasti, eli ilman vähäistä suurempaa vaikutusta muuhun kuin voimakeinojen käytön kohteeseen. Tämä lisävaatimus yhdessä kohteen yksilöimisvaatimuksen kanssa varmistaisi sivullisen suojan ja estäisi momentissa tarkoitettuna voimakeinojen käytön tilanteessa, jossa sen vaikutuksia sivullisiin ei voitaisi sulkea pois.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta päättää yleisistunnossa 2, 3 tai 4 momentin nojalla jo aloitetun vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta sekä sisäministeriön velvollisuudesta viipymättä esitellä asia valtioneuvostolle. Momentin mukaan si-

säministeriöllä olisi siis velvollisuus esitellä viipymättä 2 momentin nojalla kiiretilanteessa tekemäänsä vaativan virka-avun antamista koskevaa päätöstä koskeva asia valtioneuvoston yleisistunnolle. Vastaava velvollisuus sisältyy voimassa olevan lain 77 b §:ään. Momentissa säädetty esittelyvelvollisuus koskisi lisäksi sisäministeriön 3 momentin nojalla tekemää niin sanotun keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-avun antamista koskevaa päätöstä. Sisäministeriön tulisi myös esitellä Rajavartiolaitoksen esikunnan 4 momentin nojalla tekemää vaativan virka-avun antamista koskeva asia valtioneuvoston yleisistunnolle. Esittelijän vastuulla on edellä kuvatun mukaisesti selvittää ratkaisuehdotusta varten sekä päätöksen oikeudellisten edellytysten täyttyminen että muut päätösharkintaan vaikuttavat seikat, joten sisäministeriö ei ole päätösehdotusta laatiessaan sidottu Rajavartiolaitoksen esikunnan tekemän päätöksen mukaiseen kantaan.

Valtioneuvosto päättäisi yleisistunnossaan jo aloitetun virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Valtioneuvoston osalta säännös on kirjoitettu ei velvoittavaan muotoon (voi päättää), koska on mahdollista, että poliisitehtävä, johon vaativaa virka-apua on pyydetty ja saatu, on päättynyt ennen kuin valtioneuvosto kokoontuu yleisistuntoon. Tällaisessa tilanteessa valtioneuvoston on kuitenkin mahdollista esimerkiksi tehdä asiasta kirjaus pöytäkirjaan.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti sisäministeriön velvollisuudesta ilmoittaa valtioneuvoston yleisistunnon tai sisäministeriön tekemästä päätöksestä tasavallan presidentille. Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunnalla olisi velvollisuus ilmoittaa 4 momentin nojalla tekemästään päätöksestä tasavallan presidentille. Ilmoitusvelvollisuus on perusteltua, koska tasavallan presidentti on Puolustusvoimien joukkojen ylipäällikkö, jonka siinä ominaisuudessaan on perusteltua olla tietoinen joukkojensa, mukaan lukien Rajavartiolaitoksen rajajoukkojen, käytöstä tämän tyypisissä virka-aputehtävissä, vaikka mitään päätöksentekoon liittyvää toimivaltaa ei tasavallan presidentillä virka-apuasiassa olekaan. Vaativan virka-avun tilanteisiin voi kuitenkin joissain tapauksissa liittyä myös kansainvälinen ja sitä kautta ulkopoliittinen ulottuvuus, erityisesti kansainvälistä erityispujotusta koskevien henkilöiden osalta.

Säätely vastaisi asiasisällöllisesti ehdotettavan virka-apulain 10 §:ää.

Lain 77 a §:n 1 momentissa tarkoitetun aseistuksen käyttöä edellyttävä virka-apu ei olisi sellainen sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskeva sotilaskäskyasia, joka kuuluisi tasavallan presidentin päätettäväksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 7 §:n perusteella. Pykälästä poistettaisiin myös tarpeettomana informatiivinen viittaus aluevalvontalakiin, jossa säädetään viranomaisen toimivaltuuksista ulkoisten uhkien torjunnassa.

Pykälän 7 momentti sisältäisi uuden, ehdotettavan virka-apulain 10 §:n 7 momenttia vastaavan säännöksen virka-apupäätöksen voimassaolosta. Virka-apupäätös olisi voimassa enintään niin kauan kuin 77 a §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset ovat olemassa. Näin ollen säätely ei mahdollistaisi liiallista 77 a §:n 1 momentissa tarkoitetun aseistuksen käyttämistä poliisin tehtävissä, vaan vaativa virka-apu olisi luonteeltaan poikkeuksellista, tilapäistä ja yksittäisen poliisitehtävän hoitamiseen sidottua. Virka-apupäätöksen voimassaolon kestoa ei pidetty perusteltuna rajoittaa ajallisesti esimerkiksi tiettyyn vuorokausimäärään, koska sen nähtiin tuovan menettelyyn tarpeetonta jäykkyyttä ja lisäävän viranomaisen hallinnollista taakkaa. Useissa tilanteissa poliisitehtävän ja sitä kautta myös virka-avun tarpeen kestoajaa ei virka-apupyynnön tekohetkellä tiedetä tai pystytä tarkasti arvioimaan. Virka-aputehtävän johtamista koskevan 77 e §:n 4 momentissa säädettäisiin poliisin velvollisuudesta seurata edellytysten olemassaoloa ja määrätä edellytysten lakattua viipymättä virka-avun antamisen keskeyttämisestä tai lopettamisesta. On myös huomattava, että jos virka-avun tarve tai pyydetyn virka-avun luonne merkitävästi muuttuu kesken virka-aputehtävän, tulee tehdä uusi virka-apua koskeva pyyntö ja päätös.

77 d §. *Virka-apuosasto vaativassa virka-avussa.* Pykälän 1 momentin mukaan vaativaa virka-apua koskeva päätös valtuuttaisi Rajavartiolaitoksen määräämään vaativan virka-aputehtävän suorittamiseksi tarvittavan virka-apuosaston varustuksen ja suuruuden. Vastaavan kaltainen säännös sisältyy voimassa olevan 77 c §:n 1 momenttiin, joskin sen mukaan virka-apuosaston suuruuden ja varustuksen määrää virka-avusta päättävä taho. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että valtioneuvoston yleisistunto tai sisäministeriö määritteli tämän kaltaisia käytännön yksityiskohtia. Näiden tahojen päätöksenteon keskiössä on sen arvioiminen, täyttyvätkö vaativan virka-avun edellytykset kyseisessä tilanteessa. Vastaava säännös sisältyy ehdotettavan virka-apulain 11 §:n 1 momenttiin.

Virka-apuosaston kokoonpanosta vaativassa virka-avussa ei säädettäisi tarkemmin. Käytännössä virka-apuosasto koostuisi sotilasvirassa palvelevista rajavartiomiehistä, joilla olisi 3 momentin mukaisesti yksinomainen oikeus käyttää virka-aputehtävässä sotavarusteeksi hankittua aseistusta.

Pykälän 2 momentti sisältäisi voimassa olevan 77 c §:n 2 momentin säännöksen, jonka mukaan virka-apuosastoa johtaa sen päälliköksi määrätty Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies tehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan. Vastaava säännös sisältyy ehdotettavan virka-apulain 11 §:n 1 momenttiin.

Pykälän 3 momentti sisältäisi voimassa olevan 77 a §:n 3 momenttia vastaavan säännöksen Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää poliisin johdolla ja ohjauksessa 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta sisältäviä voimakeinoja antaessaan vaativaa virka-apua poliisille. Mainittuja voimakeinoja saisi käyttää vain Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies. Rajavartiolaitoksessa palvelustaan suorittavia asevelvollisia ei voitaisi käyttää vaativissa virka-aputehtävissä, koska asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eivätkä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Lähtökohtaisesti vaatimus voimakeinojen käytöstä poliisin johdolla ja ohjauksessa toteutuu virka-aputilanteissa siten, että poliisimies on läsnä tapahtumapaikalla yhdessä virka-apuosaston kanssa ja voi konkreettisesti välittää operaation johdon käskyt virka-apuosastoon kuuluville. Tällaisessa tilanteessa poliisin johtaminen toteutuu operaation johdon (johto 1) voimankäyttö-ohjeistuksen kautta ja ohjaaminen siten, että tilanteessa virka-apuosaston luona läsnä oleva poliisimies välittää toimintakäskyt ja muutoinkin tarkkailee tilannetta ja toimintaa. Ainoastaan poikkeuksellisessa tilanteessa poliisin johtaminen ja ohjaus voisi tapahtua ilman poliisimiehen fyysistä läsnäoloa virka-apuosaston vierellä tilanteessa. Tällöin yhteys poliisin ja voimaa käyttävän virka-apuosaston välillä voitaisiin toteuttaa viestivälinein etäyhteydellä.

77 e §. *Vaativan virka-aputehtävän johtaminen.* Pykälä on uusi. Pykälän 1 momenttiin siirretäisiin voimassa olevan 77 c §:n 3 momentin säännös vaativan virka-avun keskeisestä lähtökohdasta, jonka mukaan tilanteen kokonaisjohtovastuu on aina poliisilla. Tämä merkitsee sitä, että poliisi on vastuussa vaativan virka-aputehtävän turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta tilanteen yleisjohtamisesta sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintojen yhteensovittamisesta.

Pykälän 1 momentti ei kuitenkaan sisältäisi nimenomaista säännöstä siitä, että poliisi vastaa virka-aputilanteen työturvallisuusjärjestelyistä. Työturvallisuuslakia sovelletaan kuitenkin lähtökohtaisesti sekä poliisin että Rajavartiolaitoksen henkilöstön tekemään työhön virka-aputilanteissa. Työturvallisuusvastuu jakautuu sekä työnantajan että työntekijän työturvallisuusvastuuseen. Työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden tur-

vallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työnantajan huolehtimisvelvoitteen sisältöä ja laajuutta määriteltäessä on otettava huomioon työstä, työolosuhteista ja muusta työympäristöstä johtuvat seikat. Työntekijän on noudatettava työnantajan antamia määräyksiä ja ohjeita sekä muutoinkin noudatettava työn ja työolosuhteiden edellyttämää turvallisuuden ja terveellisuuden ylläpitämiseksi tarvittavaa järjestystä ja siisteyttä sekä huolellisuutta ja varovaisuutta. Edellä kuvatut vastuut ovat samansisältöiset sekä poliisissa että Rajavartiolaitoksessa. Poliisin yleisjohtaja ja tilannejohtaja tai kenttäjohtaja vastaavat osaltaan henkilöstön työturvallisuudesta virka-aputilanteesakin. Vaativassa virka-aputehtävässä työnantajan tulee työturvallisuuden osalta huomioida erityisesti työturvallisuuslain 46-47 §:n säännökset ensiavun järjestämisestä sekä ensiapu- ja pelastushenkilöiden nimeämisestä.

Työturvallisuuslaki sisältää erilliset yhteistä työpaikkaa koskevat pykälät 49–51 §, jotka sisältävät säännökset koskien muun muassa yhteisellä työpaikalla työskentelevien työnantajien ja niiden työntekijöiden yhteistoiminnasta ja tiedottamisesta sekä lisäksi pääasiallista määräysvaltaa yhteisellä työpaikalla käyttävän työnantajatahon erityisistä velvollisuuksista. Työturvallisuuslain 49 §:ssä säädettyyn yhteisen työpaikan määritelmään kuuluu, että työpaikalla toimii samanaikaisesti tai peräkkäin useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen. Lisäksi yhteisen työpaikan käsite edellyttää jonkun työnantajista olevan sellaisessa asemassa, että sen voidaan katsoa käyttävän pääasiallista määräysvaltaa työpaikalla.

Pykälän 2 *momentti* sisältäisi voimassa olevan 77 c §:n 4 momentin säännöksen poliisin velvollisuudesta huolehtia erityisesti siitä, että virka-apuosaston johtajalla on riittävät tiedot virka-aputehtävästä, toimintaympäristöstä, tehtävän laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä. Voimassa olevassa pykälässä käytetty termi virka-aputilanne on korvattu virka-aputehtävällä vastaamaan ehdotettavassa virka-apulaissa käytettävää terminologiaa.

Pykälän 3 *momentti* sisältäisi uuden säännöksen siitä, että vaativassa virka-aputehtävässä tilannetta johtavalla poliisimiehellä on oltava riittävä perehtyneisyys virka-avussa käytettäviin Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineisiin ja niiden käyttötapoihin. Vaativa virka-apu voi ehdotetun 77 a §:n mukaan sisältää rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä aseistusta voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa aseistusta. Säännös heijastelee poliisin voimankäyttöä koskevien poliisilain säännösten asettamaa vaatimusta siitä, että voimankäyttövälineen käytön vaikutukset ja seuraukset niiden kohteena olevaan henkilöön ja erityisesti sivullisiin ovat riittävässä määrin ennakoitavissa ja kontrolloitavissa. Koska poliisilla on kokonaisvastuu sekä virka-aputehtävän että sen suorittamisessa tarvittavien voimakeinojen käytön johtamisesta ja niistä päättämisestä, on tilannetta johtavalta poliisilta edellytettävä riittävää perehtyneisyyttä myös Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineisiin.

Virka-aputilanteessa poliisi ei itse konkreettisesti käytä Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineitä, vaan johtaa niiden käyttöä ja päättää käyttämisestä. Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineitä käyttävät niiden käyttöön koulutetut sotilasvirassa palvelevat rajavartiomiehet. Näin olleen säännöksen tarkoittama riittävä perehtyneisyys ei edellytä poliisin osaavan itse käyttää Rajavartiolaitoksen aseita, mutta niiden toimintaperiaatteet ja käyttötarkoitukset sekä vaikutukset on tunnettava, jotta tilanteita ja operaatioita voidaan johtaa hallitusti ja ennakoidusti. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö sekä koulutus ja yhteiset harjoitukset luovat pohjan poliisilta edellytetyn perehtyneisyyden hankkimiseksi Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin.

Rajavartiolaitoksen tehtävänä olisi voimassa olevan lain tavoin huolehtia virka-apuosaston henkilöstöön kuuluvan ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön sekä niitä koskevat turvallisuusohjeet. Asiasta ei kuitenkaan enää otettaisi nimenomaista säännöstä lakiin.

Pykälän 4 momentti sisältäisi voimassa olevan 77 c §:n 2 momentin säännöksen virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta. Koska virka-apupäätöksen voimassaolon enimmäiskesto ei ole perusteltua rajoittaa laissa, vaan voimassaolo on sidottu virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloon, velvoitettaisiin säännöksessä poliisi seuraamaan edellytysten olemassaoloa. Säännöksen mukaan poliisiin tulisi edellytysten lakattua viipymättä määrätä vaativan virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta. Poliisilla olisi siten määräysvalta todeta, milloin tilanne on edennyt sellaiseksi, että tarvetta vaativalle virka-avulle ei enää ole. Eriksään säädettäisiin lakiehdotuksen 77 c §:n 5 momentissa valtioneuvoston oikeudesta päättää jo aloitetun vaativan virka-avun lopettamisesta.

Sääntely vastaisi asiasisällöllisesti ehdotettavan virka-apulain 12 §:ää.

77 f §. *Päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä vaativassa virka-aputilanteessa.* Pykälä on uusi. Pykälään siirrettäisiin voimassa olevan 77 a §:n 5 ja 6 momentin säännökset voimakeinojen käyttämisestä vaativassa virka-aputilanteessa. Pykälässä ei ehdoteta muutoksia voimakeinojen käytön perusteisiin. Sääntely vastaisi ehdotettavan virka-apulain 14 §:ää.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin poliisin tehtävästä päättää voimakeinojen käytöstä ja johtaa niiden käyttämistä vaativassa virka-aputilanteessa poliisilain 1 luvusta ilmenevien yleisten periaatteiden sekä 2 luvun 17–20 §:n voimakeinosäännösten mukaisesti. Lisäksi voimakeinojen käytössä ja niiden käytön johtamisessa olisi otettava huomioon erityisesti pykälän 2 ja 3 momentin puolustettavuus- ja välttämättömyysvaatimukset. Säännös korostaisi virka-avussa noudatettavaa lähtökohtaa siitä, että virka-apua pyytävä viranomainen eli poliisi on tilanteessa johtovastuussa oleva viranomainen ja virka-apua antava taho on tilanteessa poliisin ohjeiden ja johdon mukaisesti suorittavana poliisin lisävoimavarana. Erottamalla nimenomaisesti erilliseksi säännökseksi poliisin päätöksenteko voimakeinojen päättämisestä täsmennetään sääntelyn systematiikkaa sen selkeyttämiseksi, ettei pelkkä virka-apupäätös itsessään oikeuta voimakäyttöön. Päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä jopa kaikkein raskainta voimaa käytettäessä on lopulta aina tilannetta johtavan poliisimiehellä. Päätöksen vaativaan virka-apuun sisältyvien voimakeinojen käytöstä virka-aputilanteessa tekisi aina päällystään kuuluva poliisimies. Säännös eroaisi siten poliisilain 2 luvun 19 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan ampuma-aseella uhkaamisesta ja laukauksen ampumisesta päättää päällystään kuuluva poliisimies, jos se tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista. Käytännössä tilanteissa, joissa vaativaan virka-apuun jouduttaisiin turvautumaan, operaation johdossa olisi aina päällystään kuuluva poliisimies.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vaativassa virka-aputilanteessa käytettävien voimakeinojen käytön puolustettavuudesta. Vaativassa virka-aputilanteessa käytettävien voimakeinojen tulisi olla samalla tavalla puolustettavia, kuin poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa säädetään. Lisäksi voimakeinojen käyttämisestä olisi mahdollisuuksien mukaan varoitettava niiden kohdetta ennen niiden käytöllä tavoitellun lopputulokseen tähtäävien toimien aloittamista. Varoittaminen voitaisiin tehdä suullisesti tai muulla tarkoitukseen soveltuvalla ymmärrettävällä tavalla ja siten, että varoitettavalla kohteella on tosiasiallinen mahdollisuus keskeyttää toimintansa, ennen kuin välittömät toimet voimakeinojen käyttämiseksi alkavat. Velvoite varoittaa voimakeinojen käyttämisestä ei olisi täysin ehdoton, vaan varoittaminen tulisi tehdä mahdollisuuksien mukaan. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin sitä, että toimista varoittamisesta voitaisiin luopua, jos se ei olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi silloin, jos vakavaa hengen ja terveyden vaaraa ihmisille aiheuttava toimija pyrkisi voimakeinojen käyttämisestä varoittamisen jälkeen suojaantumaa voimakeinojen käytöltä siten, että vakavaa hengen ja terveyden vaaraa aiheuttava toiminta pitkittyisi, sen sijaan että varoittaminen keskeyttäisi tapahtuvan vaaratilanteen. Toisaalta toimista varoittamisesta voitaisiin luopua myös esimerkiksi tilanteessa, jossa tilanteen kiireellisyys ja vaarallisuus huomioiden varoittaminen ei olisi mahdollista esimerkiksi voimakeinojen käyttäjän ja voimakeinojen kohdehenkilön välisen välimatkan vuoksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vaativassa virka-aputilanteessa käytettävän Rajavartiolaitoksen aseistuksen käytön perusteista. Lain 77 a §:ssä tarkoitettua aseistusta saataisiin käyttää vain ihmisten henkeä ja terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi ja vain silloin, kun poliisin oma aseistus ei ole vaaran torjumiseksi riittävä. Tässä riittävyys- ja välttämättömyysarvioinnissa tulisi ottaa huomioon ehdotetun pykälän toisen momentin periaatteiden sekä poliisilain 1 luvun yleisten periaatteiden arvioinnin lisäksi erityisesti sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Laissa tarkoitettulla voimankäytöllä ei saisi lähtökohtaisesti missään tilanteessa asettaa sivullisia voimankäytön kohteeksi tai hengenvaaraan voimakeinojen käytöstä johtuen.

Jotta poliisi saisi käyttää tehtävässään Rajavartiolaitoksen avustuksella 77 a §:ssä tarkoitettua Rajavartiolaitoksen aseistusta, tulisi torjuttavan vaaran uhata nimenomaan ihmisten henkeä tai terveyttä. Lisäksi torjuttavan vaaran tulisi olla asteeltaan vakavaa eli todennäköisyyden hengen menettämiselle tai terveyden vakavalle vahingoittumiselle tulisi olla suuri. Vaaran tulisi olla konkreettinen eli välittömästi uhkaava sekä yleinen eli kohdistua ihmisjoukkoon. Ehdottomana edellytyksenä on, että voimakeinojen käyttö on välttämätöntä vaaran torjumiseksi eli muuta keinoa vaaran torjumiseksi ei ole.

Lain 77 a §:ssä tarkoitettua Rajavartiolaitoksen aseistuksen käyttäminen vaatisi siis useamman kuin yhden henkilön hengen ja terveyden vaarantumisen käsillä oloa. Tällä tarkoitettaisiin useampaan ihmiseen kohdistuvan välittömän ja vakavan hengen ja terveyden vaaran lisäksi myös yleistä, tiettyyn yksilöön kohdistumisen sijaan kohdistamatonta väkivaltaa paikalla, jossa on kerääntyneenä paljon yleisöä tai jossa muutoin useamman ihmisen henki tai terveys olisi uhasta johtuen välittömässä vaarassa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimakeinojen käytön liioittelusta ja hätävarjelusta, kuten rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä sekä rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä säädetään. Hätävarjelen rajoissa otettaisiin lisäksi huomioon poliisilain 2 luvun 17 §:n 2 momentissa tarkoitettu poliisin ja rajavartiolain 35 §:n 4 momentissa tarkoitettu rajavartiomiehen erityinen virkavastuu hätävarjelussa.

77 g §. Vaativan virka-avun kustannukset. Pykälä on uusi ja se sisältäisi voimassa olevan 77 d §:n säännökset pääosin asiallisesti muuttumattomina. Sääntely vastaisi myös pääpiirteissään lain 79 b §:ää sekä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain 11 §:ää.

Pääsäännön mukaan vaativa virka-apu olisi poliisille maksutonta (1 momentti). Pykälän 2 momentin mukaan, jos virka-apu sitoo suuria voimavaroja tai pitkittyy siten, että siitä aiheutuu Rajavartiolaitokselle merkittäviä kustannuksia, olisi Rajavartiolaitoksella oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista virka-apua pyytäneeltä. Momentissa ei olisi enää säännöstä Rajavartiolaitoksen tai virka-apua antavan yksikön perustoimintojen vaarantumisesta, koska ehdotetussa 77 a §:ssä säädettäisiin vaativan virka-avun antamisen edellytykseksi se, että se ei vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

Tilanteessa, jossa virka-apu olisi muuttumassa maksulliseksi, sen vastaanottamista harkittaisiin uudelleen. Rajavartiolaitos päättäisi korvauksen perimisestä sen jälkeen, kun se on neuvotellut asiasta virka-apua pyytäneen tahon kanssa.

77 h §. *Vaativaan virka-aputehtävään varautuminen.* Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin tarkemmin sellaisesta yksittäiseen vaativaan virka-aputehtävään varautumisesta, joka edellyttää Rajavartiolaitoksen välineistön tai henkilöstön etukäteistä sijoittamista. Voimassa olevassa laissa ei säädetä varautumisesta, mutta sääntelyn on tulkittu mahdollistavan Rajavartiolaitoksen kaluston ja välineistön liikuttelun ilman, että kyse olisi 77 a §:ssä tarkoitettusta voimankäytöstä tai sillä uhkaamisesta. Nimenomainen säännös varautumisesta kuitenkin selkeyttäisi sääntelyä.

Varautumisella on erityinen merkitys silloin, kun virka-avun luonne tai sisältö muuttuu äkillisesti. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun tavanomainen virka-aputehtävä muuttuu sellaiseksi, joka edellyttää merkittävää voimankäyttöä. Tämän vuoksi onkin perusteltua säätää erikseen toimivallasta valmistautua yksittäiseen tilanteeseen esimerkiksi siirtämällä virkamiehiä, kulkuneuvoja ja aseistusta tiettyyn kohteeseen. Viranomaisten toimivaltuuksien käytöstä säädettäisiin erikseen.

Poliisilain 2 luvun 18 § velvoittaa poliisia varautumaan voimakeinojen käyttöön, jos virkatehtävää suoritettaessa on syytä epäillä kohdattavan vastarintaa tai rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeudeton hyökkäys. Poliisilain edellä mainitun säännöksen mukaan voimakeinojen käyttöön on varauduttava sopivalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Terrori-iskun tai muun vaikutuksiltaan vastaavan vakavan rikoksen estämiseen ja keskeyttämiseen varautumisessa poliisin oma välineistö ei välttämättä ole riittävä eli sopiva. Tällaisiin uhkiin ja voimankäyttötilanteisiin varautumiseksi voi siten olla tarkoituksenmukaista pyytää Rajavartiolaitokselta tarvittavaa kalustoa ja välineistöä sekä niiden käyttöön koulutettuja rajavartiolaitomiehiä paikan päälle valmiiksi tapahtumaan tai tilanteeseen, johon arvion mukaan saattaa kohdistua kohonnut uhka. Jotta varautuminen olisi riittävää, tulisi kyseinen Rajavartiolaitoksen voimankäyttöresurssi olla poliisin käytettävissä hyvin lyhyellä varoitusaajalla. Tilanne voi eskaloitua muutamissa minuuteissa, jolloin päätös vaativan virka-avun antamisesta tulisi voida tehdä välittömästi. Varautumisen avulla tarvittava resurssi olisi siten poliisin käytettävissä nopeasti, sillä ilman varautumista virka-apuosaston ja kaluston saaminen tilannepaikalle saattaisi kestää useita tunteja riippuen tilanteen sijainnista ja ajankohdasta. Varautuminen vaativan virka-avun antamiseen olisi perusteltua myös sen vuoksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ratkaisukäytännössään edellyttänyt, että myös merkittävien voimakeinojen käyttö on tarkkaan suunniteltua. Viranomaisten varautuminen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yksi merkittävimmistä oikeusturvan takaajista.

Pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus voisi pyytää yksittäiseen 77 a §:ssä tarkoitettuun vaativaan virka-aputehtävään varautumiseksi Rajavartiolaitosta sijoittamaan ennalta välineistöä ja henkilöstöä virka-aputehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavan valmiuden saavuttamiseksi, jos voidaan olettaa, että tehtävän suorittamiseksi tarvitaan 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta. Varautumisessa olisi otettava huomioon tilanteesta tehty uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta. Varautumista koskeva päätös ei olisi virka-avun antamista koskeva päätös eikä se valtuuttaisi poliisia 77 a §:ssä tarkoitettua aseistuksen käyttöön. Uhkan ja vaaran konkretisoituessa vaativan virka-avun pyytämisestä ja antamisesta tulisi päättää 77 c §:ssä säädetyn mukaisesti. Senkin jälkeen voimakeinojen käytön tarvetta ja edellytyksiä arvioisi tilannetta johtava poliisi poliisilain säännösten sekä 77 f §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen periaatteiden nojalla.

Varautumisella tarkoitettaisiin käytännön logistisia ja toimintakuntoiseksi saattavia toimia, kuten esimerkiksi ehdotetun lain 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettua kevyemmän sotilaallisen aseistuksen siirtämistä virka-apupaikalle raskaan ajoneuvon pysäyttämisen varautumistoimena. Varautumistoimet suoritettaisiin aina mahdollisimman huomaamattomasti ja virka-avun luonne sekä paikalla oleva yleisö huomioiden. Tämä tarkoittaisi sitä, että varautumiskalustoa ei tulisi ilman erityistä syytä siirtää, liikutella, säilyttää tai valmistella käyttökuntoon yleisölle näkyvästi tai näkyvällä paikalla. Erityisiä syitä poiketa tästä olisi erityisesti varautumisen kiireellisyys tai varautumistoimien suorittamisen paikkaan tai luonteeseen liittyvät tarkoituksenmukaisuussyyt.

Pykälän 2 momentin mukaan päätöksen 1 momentissa tarkoitettua varautumisesta tekisi Rajavartiolaitoksen esikunta. Varautumista koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä olisi viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle. Tiedonkululla varmistettaisiin se, että ministeriö voisi arvionsa mukaan nostaa omaa valmiuttaan 77 c §:n mukaiseen virka-avun pyytämistä ja antamista koskevaan päätöksentekomenettelyyn varautumiseksi. Myös valtioneuvoston tilannekeskukselle tulisi ilmoittaa varautumispäätöksestä, jos kyseessä olisi valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettu turvallisuustapahtuma, josta ministeriön ja hallinnonalan viraston on ilmoitettava. Sisäministeriö voisi päättää varautumisen keskeyttämisestä. Säännöksellä turvattaisiin osaltaan perustuslain 68 §:n 1 momentissa ministeriölle säädettyä vastuuta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja varmistettaisiin sisäministeriön mahdollisuus puuttua varautumiseen esimerkiksi silloin, jos varautuminen olisi tilanteeseen nähden ylimitoitettua.

Sääntely vastaisi asiasisällöltään ehdotettavan virka-apulain 4 §:n 2 ja 3 momenttia.

Pykälässä ei säädettäisi virka-apulain 4 §:n 1 momenttia vastaavasti yleisestä varautumis- ja suunnitteluvuoroituksesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan mielivallan, väärinkäytösten ja ehkäistävissä olevien onnettomuuksien estämiseksi voimankäyttöä sisältävien operaatioiden tulee olla paitsi säännösten ja määräysten mukaisia myös riittävästi suunniteltuja ja koordinoituja. 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. Rajavartiolaitoksella ja poliisilla on myös säännöllistä koulutusyhteistyötä.

77 i §. *Virka-apu poliisille esteen poistamiseksi.* Pykälä on uusi ja siinä säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettua aseistusta kiireellistä ja tärkeää tehtävää suoritettaessa esineen tai muun vastaavan esteen poistamiseksi. Tällaiseen aseistukseen kuuluisivat asetusluonnoksen mukaan kranaattipistooli, kevyt kertasinko, enintään 12.7. kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti. Vaikka pykälän alaan lukeutuvassa tilanteessa ei ole kyse 77 a tai 77 b §:ssä tarkoitettua vaativan virka-avun tilanteesta, voi poliisin tilanteeseen puuttuminen tai tehtävän hoitaminen edellyttää kalustoa, jota poliisilla ei ole itsellään käytettävissä. Ehdotetulla pykälällä pyritäänkin mahdollistamaan tarpeellisen välineistön ja henkilöstön hyödyntäminen sellaisessa tilanteessa, jossa poliisin omat voimavarat tai suorituskyky eivät riitä jonkin esteen poistamiseksi ja siten tehtävän mahdollisimman hyvä, häiriötön ja turvallinen hoitaminen saatavat vaarantua. Erotuksena esimerkiksi ehdotetun 77 c §:n 3 momentin tarkoittamaan vaativaan virka-apuun kuitenkin on, että pykälässä tarkoitettua virka-apua pyydetään nimenomaisesti jonkin tietyn esteen poistamiseksi, eikä tilanteeseen yleisesti. Saatua virka-apua voidaan pykälässä tarkoitettua päätöksen nojalla hyödyntää vain tähän tiettyyn tarkoitukseen.

Pykälässä tarkoitettuna kiireellisenä ja tärkeänä tehtävänä voitaisiin pitää esimerkiksi ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavien vaarojen torjunnan tueksi tai sen mahdollistamiseksi

suoritettavia esteiden raivaustehtäviä tai kiireellisiä evakuoinnin tukitehtäviä, joiden suorittaminen poliisin omalla aseistuksella ei ole mahdollista tai käsillä olevan tilanteen kokonaisuus huomioon ottaen tarkoituksenmukaista.

Esteen poistaminen saattaa tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa rikoksesta epäilty henkilö on linnoittautunut rakennukseen tai tuliasemaan, johon poliisin omilla välineillä ei päästä sisälle. Kyseessä voisi olla esimerkiksi henkilö, joka jatkaa ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavaa toimintaansa aktiivisesti aseellista vastarintaa viranomaisia kohtaan käyttäen, panttivankeja pitämällä, tai sivullisia vaarantaen linnoitteen rakenteellista suojaa hyväksikäyttämällä. Edellä kuvatuissa tilanteissa on tärkeää keskeyttää vaaraa aiheuttava toiminta mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti siten, että enempää vaaraa ei tai vahinkoa ei sivullisille tai rikoksen uhreille aiheudu. Tilanteessa jouduttaisiin tukeutumaan Rajavartiolaitoksen aseistukseen, jolla pystyttäisiin esimerkiksi poistamaan jokin vahvarakenteinen teräsovi tai muu suojarakenne. Tilanne voisi syntyä myös, jos esimerkiksi rikoksesta epäilty henkilö on linnoittautunut rakennukseen ansoitetun pellon tai metsikön keskelle. Poliisin käytettävissä olevilla voimankäyttövälineillä erilaisten esteiden tai ansojen poistamisen mahdollisuus voi osoittautua tilanteen olosuhteisiin nähden rajalliseksi.

Lain 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettua Rajavartiolaitoksen aseistusta saataisiin käyttää edellä kuvatuissa tilanteissa linnoitteiden murtamiseen tai tulitukea antamalla poliisin sisäänmenon mahdollistamiseksi. Kaikissa tilanteissa olisi huomioitava se, että käytetyn aseistuksen tulisi olla tehtävän suorittamiseksi soveltuva, eikä pykälä mahdollistaisi rajatonta tai ylimitoitettua voimankäyttöä. Poliisin tueksi tämän pykälän nojalla annettavan Rajavartiolaitoksen aseistuksen olisi oltava luonteeltaan, vaikutukseltaan ja käyttötavaltaan lievintä mahdollista, tehtävän tehokkaan loppuunsaattamisen mahdollistavaa voimankäyttöä.

Kuten muussakin poliisitoiminnassa ja virka-aputehtävissä, tulee esteen poistamista koskevassa virka-aputehtävässä noudattaa erityisesti suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta sekä tarkoituksidonnaisuuden periaatetta. Mahdollinen pykälässä tarkoitettujen voimakeinojen käyttäminen tulee siten aina suhteuttaa siihen, mihin toiminnalla pyritään. Kenenkään oikeuksiin ei tule puuttua enempää, kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Voimakeinojen valikoimasta on myös aina valittava se, josta aiheutuva haitta jää pienimmäksi. Näin ollen pykälä ei mahdollista minkä tahansa esteen poistamista millä tahansa keinoin, vaan tilannetta johtavan poliisiin tulee aina ottaa poliisitoimintaa ohjaavat periaatteet huomioon tehdessään päätöstä mahdollisesti käytettävästä voimakeinosta. Esteen poistamiseksi tarkoitettujen voimakeinojen kohdistaminen ihmisiin ei siten ole sallittua. Mikäli pykälässä tarkoitettuja voimakeinoja käyttäen poistetaan esimerkiksi ovi, tulisi tilanteessa varmistua siitä, ettei oven takana tai muussa voimakeinon välittömässä vaikutuspiirissä ole henkilöitä. Vaikka voimakeinojen käytössä yleisestikin on noudatettava perus- ja ihmisoikeuksia ja pyrittävä mahdollisimman vähään haittaan, ei pykälässä tarkoitetuilla voimakeinoilla tule vaikuttaa kuin esineisiin.

Pykälä olisi poliisille annettavaa virka-apua koskeva erityissäännös, jota sovellettaisiin ainoastaan ehdotettavassa 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettua aseistuksella annettavaan virka-apuun esteen poistamiseksi. Muilla Rajavartiolaitoksen voimankäyttövälineillä annettavaan apuun esteen poistamiseksi sovellettaisiin, mitä muualla laissa, esimerkiksi 22, 33 ja 77 a–77 h §:ssä säädetään. Pykälässä tarkoitettua virka-apua pyytäisi poliisi ja siitä päättäisi Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikkö, eli käytännössä raja- tai merivartioston komentaja. Esteen poistamiseksi annettavalla virka-avulla ei lähtökohtaisesti kohdisteta voimakeinoja suoraan henkilöön, minkä takia päätöksentekotasoa on perusteltua pysyttää tavanomaisen virka-avun tapaan lähellä operatiivista päätöksentekoa.

84 §. Tarkemmat säännökset. Pykälän 2 momentin 6 kohdan mukaan sisäministeriön asetuksella annetaan tarvittaessa tarkemmat säännökset 77 a §:n mukaista virka-apua koskevan pyynnön sisällöstä. Tällaista asetusta ei ole toistaiseksi annettu. Tarkemmalle sääntelylle virka-apupyynnön sisällöstä ei katsota olevan jatkossakaan tarvetta, joten asetuksenantovaltuus poistettaisiin tarpeettomana. Lisäksi on huomattava, että ehdotetun 77 c §:n 3 momentin nojalla olisi annettava valtioneuvoston asetus, jossa säädettäisiin tarkemmin kyseisessä momentissa tarkoitettusta aseistuksesta.

7.3 Poliisilaki

Laissa esitetään muutettavaksi poliisilain 2 luvun 17 §:n 4 momentti, jossa säädetään poliisin toimivallasta käyttää puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen avustuksella virkamiehen henkilökohtaista asetta voimakkaampaa sotavarustetta tai sotavarusteeksi hankittua aseistusta.

Poliisilain 2 luvun 17 §:n 4 momentin muutosta koskevan ehdotuksen mukaan poliisilla olisi oikeus Puolustusvoimien avustuksella käyttää sotilaan henkilökohtaista asetta voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa aseistusta. Sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädettäisiin ehdotetun virka-apulain 5 §:ssä ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa, jonka mukaan tällaisia aseita olisivat mm. rynnäkkökivääri, tarkkuuskivääri ja kevyt konekivääri. Näin ollen toimivaltuus koskisi kaikkia niitä ehdotetun virka-apulain 10 §:ssä tarkoitettuja voimakkaampia Puolustusvoimien ampuma-aseita, jotka soveltuvat poliisitehtävän suorittamiseen. Osasta tässä pykälässä tarkoitetuista aseistuksesta säädettäisiin ehdotetun virka-apulain 10 §:n 3 momentin nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa, jossa siis määriteltäisiin vaativaa virka-apua tukeva aseistus.

Toimivaltuutta voitaisiin käyttää ainoastaan ehdotetun virka-apulain 7 §:n 2 momentissa ja 8 ja 9 §:ssä tarkoitettussa virka-aputilanteessa silloin, kun virka-avun antamista koskeva päätös on tehty ja Puolustusvoimien aseistuksen käyttöä virka-aputilanteessa koskevat 14 §:ssä säädetty edellytykset sekä poliisilaissa voimankäytölle säädetty edellytykset ovat käsillä. Pykälässä käytetyllä termillä "Puolustusvoimien avustuksella" viitataan siihen, että aseistusta konkreettisesti käyttäisivät Puolustusvoimien virka-apuosastoon kuuluvat, sotilasvirassa oleva henkilöt, jotka ovat koulutettuja kyseisten aseiden käyttöön. Käyttö tapahtuisi virka-aputilannetta johtavan poliisin johdolla ja ohjauksessa ehdotetun virka-apulain 12, 13 ja 14 §:ssä säädettyllä tavalla. Pykälä sisältäisi vastaavan toimivaltuuden Rajavartiolaitoksen avustuksella käyttää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa rajavartiolain 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta rajavartiolain 77 a, 77 b, 77 f ja 77 i §:ssä säädetyn edellytyksin.

7.4 Laki puolustusvoimista

2 §. Puolustusvoimien tehtävät. Säännöksen 1 momentin 2 kohdan a-alakohtaa täsmennettäisiin siten, että Puolustusvoimien tehtäviin lisättäisiin virka-apu ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Vaativissa virka-aputehtävissä terrorismirikokset eivät olisi ainoa rikos virka-avun antamisen perusteena, vaan muutkin vakavat rikokset tulisivat kysymykseen. Puolustusvoimilla tulisi olla peruste virka-avun antamiseen poliisille tilanteessa, jossa poliisi ei ole tarkasti voinut määrittää rikoksen luonnetta yksinomaan rikoslaissa tarkoitetuksi terrorismirikokseksi.

Säännöksen 1 momentin 3 kohdan osalta korjattaisiin Euroopan unionin kirjoitusasu.

10 §. Virka-apu poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Säännöksen 1 momentin mukaan Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille noudattaen, mitä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa säädetään. Säännös vastaisi nykyistä oikeustilaa.

Toisessa momentissa säädettäisiin rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitetun sotilaan toimivaltuudesta poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa suorittaa virka-aputehtävään liittyviä toimenpiteitä sekä käyttää voimakeinoja. Voimakeinojen käytöstä on erilliset säännökset laissa Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Lisäksi voimakeinojen käyttöön osallistumista säännellään mm. asevelvollisuuslain 78 §:ssä säädetyillä rajoituksilla asevelvollisten osallistumisesta aseellista voimankäyttöä sisältävään virka-aputehtäviin tai muihin vaarallisiin virka-aputehtäviin. Viitauksella rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettuun sotilaaseen pyrittäisiin mahdollisen kattavasti osoittamaan Puolustusvoimien virka-apuun osallistuvat tahot.

Pykälään lisättäisiin uusi *3 momentti*. Säännöksen kolmannessa momentissa säädettäisiin erikseen sotilaan oikeudesta hätävarjeluuun. Momentin mukaan sotilaalla olisi virantoimituksessa muiden voimakeinojen ohella lisäksi oikeus hätävarjeluuun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Tällaisessa hätävarjelussa ammattisotilas toimisi virkavastuulla. Säännös vastaisi poliisilain 2 luvun 17 §:n 2 momenttia, rajavartiolain 35 §:n 4 momenttia sekä puolustusvoimista annetun lain 23 §:ää.

Ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, ettei ammattisotilasta arvioitaisi siviilihenkilönä hätävarjelutilanteessa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2004:75 todettiin, että arvioitaessa poliisimiehen hätävarjelutilanteessa käyttämien voimakeinojen oikeutusta, voitiin poliisimiehelle perustellusti asettaa korkeammat vaatimukset kuin tavalliselle kansalaiselle. Ratkaisussa tarkoitettua teon aikaan voimassa olleen lainsäädännön mukaan liiallisten voimakeinojen käyttö hätävarjelutilanteessa ei kuitenkaan täyttänyt virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä. Ratkaisun jälkeen lainsäädäntöä on muutettu. Ammattisotilaan virkavastuuta hätävarjelutilanteessa koskevalla lisäyksellä puolustusvoimista annettuun lakiin korostettaisiin julkisen vallan käyttöön liittyvää vastuuta virkamiehen hätävarjelutilanteessa. Ammattisotilas olisi hätävarjelutilanteessa tai sen liioittelussa laillisuusvalvonnan alaisena. Virkavastuun liittäminen hätävarjeluuun parantaisi vahinkoa kärsineen oikeusturvaa selkeyttämällä ja korostamalla valtion vahingonkorvausvastuuta. Virkavastuulla toimiminen tarkoittaisi myös sitä, että hätävarjelun liioittelu voisi tulla rangaistavaksi virkarikoksena.

Arvioitaessa hätävarjelun puolustettavuutta olisi otettava huomioon ammattisotilaan koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset. Ammattisotilaan hätävarjelutilanteessa olisi otettava huomioon, että hänen toiminnalle voidaan hätävarjelussa lähtökohtaisesti asettaa korkeammat vaatimukset kuin tavalliselle kansalaiselle, niin puolustustekoon ryhtymisen kuin sen mitoittamisen suhteen.

Rikoslain 4 luvun 4 §:n mukaan hätävarjeluteko ei ilmeisesti saa ylittää sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet. Mainitun rikoslain pykälän 2 momentissa säädetään hätävarjelun liioittelusta.

Neljännän momentin mukaan Puolustusvoimat antaa virka-apua Rajavartiolaitokselle noudattaen, mitä rajavartiolaissa (578/2005) säädetään. Säännös vastaisi nykyistä oikeustilaa.

7.5 Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutos virka-apua koskevan 23 §:n pykälän 1 ja 3 momentteihin. Ensimmäisessä momentissa muutettaisiin viittaus ehdotettavan virka-apulain tulevaan säädösnumeroon. Kolmannessa momentissa ehdotetaan muutettavaksi viittaus voimassa olevan virka-apulain 4 §:n sijaan ehdotettavan virka-apu-

lain vaativaa virka-apua koskeviin 8 ja 9 §:ään. Lisäksi ehdotetaan rajattavaksi pois sitoumuksen antaneiden henkilöiden käyttäminen ampuma-aseen käyttöä sisältävissä virka-aputehtävissä. Vastaava rajausta sisältyy ehdotetun virka-apulain 11 §:n 1 momenttiin.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotetun virka-apulain 5 §:n 2 momentin mukaan sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännöksen mukaan tällaisen aseistuksen tulisi soveltua poliisitehtävän suorittamiseksi ja ne olisivat yksittäisin sotilaan kannettavaksi tarkoitettuja ampuma-aseita, jotka eivät olennaisesti poikkea poliisin voimankäyttövälineistä. Niiden vaikutuksen on oltava rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivulliselle ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Esityksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa sotilaan henkilökohtaisia ampuma-aseita virka-aputehtävissä olisivat lippaallisella tai itselataavalla kertatulella toimivat pistoolit niihin soveltuvine patruunoineen sekä haulikko, konepistooli, rynnäkkökivääri, tarkkuuskivääri, kevyt konekivääri ja ampuma-aselain 6 §:n 2 momentin 12 kohdassa tarkoitettu muu ampuma-ase niihin soveltuvine patruunoineen.

Lisäksi ehdotetun virka-apulain 10 §:n 3 momentissa ja rajavartiolaiton 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettua vaativan virka-avun aseistuksesta, joka on poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa ja jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta, säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tällaisena aseistuksena voitaisiin pitää erityisesti ryhmätason aseistusta. Esityksen liitteenä olevien asetusluonnosten mukaan momentissa tarkoitettuun vaativan virka-avun aseistukseen kuuluisivat Puolustusvoimissa kranaattipistooli, kevyt kertasinko, raskas tarkkuuskivääri, 12.7 kaliiperin konekivääri eli ilmatorjuntakonekivääri ja käsikranaatti ja Rajavartiolaitoksessa kranaattipistooli, kevyt kertasinko, enintään 12.7 kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti. Mainittu aseistus olisi sellaista, joka olisi poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja ampuma-aseita jonkin verran tulivoimaisempaa ja tehokkaampaa ja jota poliisilla ei olisi käytössään.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan vuoden 2022 alussa.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Johdanto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajavartiolaiton lakia, poliisilakia, puolustusvoimista annettua lakia ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia. Viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (ks. esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Mainitun perustuslain säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Esitystä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arvioitaessa merkityksellisimpiä ovat esitetyt säännökset, joilla mahdollistettaisiin voimakeinojen käyttöä eli erityisesti sotilaallisia voimakeinoja

sisältävä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen antama vaativa virka-apu poliisille. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti sotilaallisen voiman käyttöä sisältävän virka-avun antamista koskevaan päätöksentekoon perustuslakivaliokunnan käytännössä liitetyn parlamentaarisen ja poliittisen vastuun toteutumisen sekä viranomaisten toimivaltasuhteiden kannalta (ks. erit. PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp, PeVL 9/2014 vp, PeVL 64/2016 vp).

Virka-apulakia koskevassa sääntelyssä on kysymys poliisin toiminnasta ja sille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti siten, että poliisilla on laissa säädetyissä tilanteissa ja edellytyksillä mahdollisuus käyttää tehtävässään Puolustusvoimien henkilöstöä ja välineistöä, mukaan lukien voimakeinoja. Esitykseen sisältyvää lakia Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sovellettaisiin sekä niin sanottuihin tavanomaisiin virka-aputehtäviin että poikkeuksellisia tilanteita koskeviin virka-aputehtäviin (1. lakiesityksen 8—10 §:ssä tarkoitettu *vaativa virka-apu*) ja se sisältäisi säännökset virka-avun sisällöstä, edellytyksistä ja päätöksentekomenettelystä. Viranomaisten tukeminen, mukaan lukien virka-apu poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi, on Puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä.

Virka-avun saamisen edellytyksistä sekä virka-avun antamisen käyttöalasta eli tehtävistä, joiden hoitamiseksi poliisilla on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua, säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä. Poliisilla olisi pykälän 1 momentin mukaan oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua vain tilanteissa, joissa poliisin omat voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen. Virka-apua ei kuitenkaan olisi oikeus saada, jos sen antaminen vaarantaisi Puolustusvoimien pääasiallisen tehtävän eli maanpuolustuksen. Virka-avun käyttöalaa ei edellä mainitun säännöksen 2 momentissa laajennettaisi nykyisestä, mutta virka-aputehtäviä koskevaa säännöstä täsmennettäisiin täydentämällä luetteloa kuvaamaan myös niitä tehtäviä, joita nykyisin toteutetaan virka-apulain 1 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla (muu tehtävä, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä).

Rajavartiolakiin tehtäisiin virka-apulakia vastaavat muutokset siltä osin kuin kyse on vaativan virka-avun antamisesta poliisille. Muihin rajavartiolain virka-apu- tai toimivaltuussäännöksiin ei ehdoteta muutoksia.

Voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot

Virka-apuna suoritettavalla voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua osin tuntuvastikin useisiin perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuun omaisuudensuojaan sekä 9 §:ssä tarkoitettuun liikkumisvapauteen. Ääritilanteessa voimakeinojen käyttö saattaisi vaarantaa niiden kohteena olevien oikeuden elämään. Voimakeinojen käyttöä rajoittavat perusoikeuksien lisäksi muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan määräykset oikeudesta elämään. Keneltäkään ei artiklan 1 kappaleen mukaan saa riistää hänen elämänsä tahallisesti. Toisaalta elämän riistämistä ei voida kappaleen a) kohdan perusteella katsoa artiklan vastaiseksi teoksi silloin, kun se seuraa voimankäytöstä, joka on ehdottoman välttämätöntä kenen hyvänsä puolustamiseksi laittomalta teolta.

Sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunta on perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisen yhteydessä (PeVM 25/1994 vp) asettanut perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiksi seuraavat vaatimukset: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuu-

luvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perustuslain 7 §:n 1 momentti sisältää säännöksen oikeudesta elämään sekä säännökset oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Voimakeinojen käyttö henkilöä kohtaan merkitsee aina vakavaa puuttumista asianomaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Voimaa ja siihen tarvittavia välineitä ei saa käyttää ilman lain tukea. Oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee siten olla riittävän täsmälliset säännökset laissa (ks. esim. PeVL 45/2014 vp, s. 6-7, PeVL 10/2006 vp, s. 4, PeVL 70/2002 vp, s. 5, PeVL 54/2001 vp, s. 5, PeVL 28/2001 vp, s. 3—4). Lailla säätämisen vaatimus merkitsee muun muassa sitä, että laissa tulee olla säännökset siitä, kenellä on oikeus käyttää voimaa, milloisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä voimakeinoja saa käyttää sekä mitä voimankäyttövälineitä saa tai ei saa käyttää.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt Puolustusvoimien virka-apua ja siinä käytettäviä voimakeinoja hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 187/2004 vp) antamissaan lausunnoissa (PeVL 5/2005 vp ja PeVL 23/2005 vp) sekä Rajavartiolaitoksen sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella annettavaa virka-apua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laieiksi (HE 220/2013 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 9/2014 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausunut sotilaallisia voimakeinoja sisältävän kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevasta päätöksentekomenettelystä hallituksen esitykseen laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp) antamissaan lausunnoissa (PeVL 64/2016 vp ja PeVL 17/2017 vp) sekä hallituksen esitykseen sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 66/2016 vp).

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu poliisin tehtäväksi. Lähtökohtaisesti voimakeinojen käyttöoikeus on lainsäädännössä annettu vain siihen asianmukaisen koulutuksen saaneille virkamiehille eli poliisille ja eräiden muiden yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävien viranomaisten palveluksessa oleville. Muille voimankäyttövaltuuksia voidaan antaa vain edellä mainittuja virkamiehiä rajoitetummin. Lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita. Voimakeinojen käyttövaltuuksia on kuitenkin katsottu voitavan antaa myös yksityisille toimijoille perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja perustuslain 124 §:n rajoissa. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin toimivaltuuksia vastaavien valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on korostanut lausunnoissaan (PeVL 10/2005 vp ja 23/2005 vp) sitä, että yksinomaan virka-apusäätelyllä ei voida laajentaa poliisin voimankäyttövaltuuksia eikä toisaalta luoda Puolustusvoimille poliisin toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa. Perustuslakivaliokunta edellytti sekä poliisilakiin että puolustusvoimista annettuun lakiin täydentävää säätelyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevasta toimivaltuudesta. Nyt ehdotettu lainsäädäntö sisältäisi vastaavantyyppisen toimivaltuussäätelyn sekä poliisilaissa että puolustusvoimista annetussa laissa.

Toimintaympäristön muutos vuoden 2005 jälkeen

Vuonna 2004 annettu hallituksen esitys (HE 187/2004 vp) valmisteltiin Yhdysvalloissa 11.9.2001 tapahtuneita terrori-iskuja silmällä pitäen. Nyt esitettävää lainsäädäntöä ja sen tarvetta on kuitenkin tarkasteltava aivan erilaisessa turvallisuusympäristössä. Maailmanlaajuiset kehityssuunnat muokkaavat olennaisesti Suomen turvallisuusympäristöä vaikuttaen siten myös poliisin toimintaympäristöön. Kuten esityksessä edellä kappaleessa 1.1. on todettu, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkia on yhä vaikeampi erotella toisistaan niiden monimutkaistuessa ja muuttuessa nopeasti. Muun muassa kyberuhat, laajamittainen laitton maahantulo ja kansainvälinen terrorismi ovat aiheuttaneet merkittäviä muutoksia turvallisuusympäristöön. Turvallisuusuhkien ennakoitavuuden heikentyminen asettaa entistä enemmän haasteita päätöksenteolle sekä viranomaisten toimintavalmiukselle ja yhteistyölle.

Euroopan poliisiviraston Europolin mukaan radikaali-islamististen terrori-iskujen määrä Euroopassa on kasvanut viime vuosina. Taustalla on kansainvälisten terroristijärjestöjen kehitys etenkin Syyrian ja Irakin konfliktialueella. Uhkan kasvu liittyy läheisesti myös konfliktialueille matkustaviin ja sieltä palaaviin vierastaistelijoihin. Radikaali-islamistisen terrorismin määrä on ollut vähäistä Euroopassa vuosien 2007-2014 aikana, jolloin iskuja on suunniteltu ja toteutettu vain yksittäisiä kappaleita vuosittain. Kuitenkin vuodesta 2015 alkaen uskonnollisista syistä tehtyjen terroristi-iskujen määrä lähti nousuun. Radikaali-islamistinen terrorismi vaati vuonna 2014 neljä kuolonuhria kahdessa iskussa, mutta vuonna 2015 iskuja oli 17 ja uhreja jopa 150. Vuonna 2016 iskuja suunniteltiin ja toteutettiin yhteensä 13 niiden vaatiessa 135 kuolonuhria. Vaikka toteutettujen iskujen määrä on ollut jälleen laskussa vuoden 2017 jälkeen, viranomaiset ovat estäneet useita iskusuunnitelmia. Suunniteltujen ja toteutettujen iskujen määrä oli vuonna 2017 yhteensä 33 kappaletta, vaatien 68 kuolonuhria ja vuonna 2018 24 kappaletta, vaatien 13 kuolonuhria.

Vuoden 2015 jälkeen suuri osa radikaali-islamistisista terrori-iskuista on toteutettu yksittäisten henkilöiden toimesta, joilla ei välttämättä ole ollut varsinaisia kytköksiä terroristijärjestöihin kuten ISIS. Kyseinen järjestö on kuitenkin kannustanut kannattajiaan iskuihin kotimaissaan. Sisäministeriön vuonna 2020 julkaiseman Väkivaltaisen ekstremismin tilannekatsauksen (sisäministeriön julkaisuja 2020:8) mukaan yksittäiset toimijat muodostavat korkeimman terrori-iskun uhkan ideologiaan katsomatta. Todennäköisin iskumuoto on helposti saatavilla olevin välinein toteutettu yksinkertainen hyökkäys. Myös ampuma-aseiden ja räjähteiden käyttö on mahdollista.

Iskujen määrällisen kasvun lisäksi tekotavat ovat muuttuneet. Europolin mukaan viime vuosina toteutetut iskut ovat noudattaneet kolmea eri kaavaa, joiden ennustetaan jatkuvan tulevaisuudessa. Iskuilla pyritään vaikuttamaan sattumanvaraisiin uhreihin, länsimaisen elämäntavan symboleihin sekä länsimaiseen oikeusjärjestykseen ja auktoriteetteihin. Viime vuosina terrori-iskuja on myös toteutettu erilaisin tavoin, kuten rekalla väkijoukkoon ajamalla tai puukolla ja ampuma-aseilla vaikuttamalla. Vuonna 2017 Turussa tapahtunut terrori-isku osoittaa, miten paljon iskujen ennalta estäminen ja toisaalta niihin reagoiminen on vaikeutunut sattumanvaraisesti valitun ajan ja paikan johdosta.

Maailmalla vallitseva toimintaympäristön muutos, kansainväliset konfliktit sekä kriisit eri puolilla maailmaa heijastuvat niin Suomen kansainväliseen asemaan kuin suomalaisten hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Suomi on pitkään säästynyt valtiota ja kansakuntaa vastaan kohdennetulta terrorismilta, minkä takia Suomi on erityisen herkkä terrorismille. Poliisilla on jatkossakin oltava valmius turvata oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä ja ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta saaden tehtävänsä tarvittaessa virka-apua muita turvallisuusviranomaisilta. Suomessa

omaksuttuun kokonaisturvallisuuden malliin kuuluu kaikkien yhteiskunnan toimijoiden yhteinen riskien ennakointi, varautumisen suunnittelu, koulutus ja harjoittelu. Mikäli tilanne sitä edellyttää, on poliisia pystyttävä tukemaan kaikilla yhteiskunnan käytettävissä olevilla voimavaroilla, kuten esimerkiksi Puolustusvoimien antamalla virka-avulla poliisille jaettujen vastuu-tehtävien hoitamiseksi.

Toimivaltuus voimakeinojen käyttöön

Vuonna 2005 virka-apulakiin tehdyn, sotilaallisia voimakeinoja koskeneen muutoksen (522/2005) jälkeen voimassaolevaa lainsäädäntöä on ollut mahdollista tulkita joko niin, että voimakeinojen käyttöä sisältävä virka-apu olisi sallittua ainoastaan eräiden terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi tai siten, että voimakeinojen käyttö olisi mahdollista myös muussa erittäin tärkeässä ja kiireellisessä virka-aputehtävissä virka-apulain 6 §:n 2 momentin mukaisesti. Jälkimmäistä tulkintaa puoltaa se, että virka-apulain 4 §:n uudistus tehtiin nimenomaan terrorismirikosten torjuntaa varten, eikä silloin muutettu aikaisemmin säädettyä, suhteessa 4 §:n 5 momenttiin itsenäistä 6 §:n 2 momenttia.

Tässä esityksessä ehdotetun sääntelyn mukaan Puolustusvoimien virka-apu poliisille voisi sisältää voimakeinojen käyttöä. Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta eräitä keskeisiä säännöksiä ovat 1. lakiesityksen säännökset virka-apuosastosta (11 §) ja virka-apuosastoon kuuluvan oikeudesta poliisin valtuuttamana käyttää voimakeinoja (13 §). Edellä mainittujen säännösten valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu kiinnittyy siihen, missä määrin on mahdollista uskoa voimakeinojen käyttämistä muille kuin siihen koulutetuille virkamiehille eli virka-apulain kontekstissa esimerkiksi asevelvollisille.

Perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä tarkemmin perustuslaissa, mutta säännöksen perustelujen mukaan se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat (HE 1/1998, s. 182).

Asevelvollisuuslakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 9/2007 vp) perustuslakivaliokunta on todennut virka-aputehtävistä, että virka-apuosastoon kuuluvat asevelvolliset voivat lakiehdotuksen 62 §:n 2 momentin ja 78 §:n 1 momentin perusteella osallistua paitsi puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 (b) kohdassa tarkoitettuun pelastustoimintaan myös 2 (a) kohdassa mainittuun virka-avun antamiseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Valiokunnan mukaan tyypillisiä varusmiehille osoitettuja tehtäviä esityksen perustelujen mukaan ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaaminen samoin kuin henkilöiden etsinnät sekä alueen tai paikan eristäminen. Asevelvollisia ei lakiin otettavaksi ehdotetun nimenomaisen säännöksen takia saa virka-aputehtävässä käyttää vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan virka-apuosaston tehtävät (78 § 1 mom; HE 37/2007 vp) soveltuvat asevelvollisille. Valiokunnan mukaan tehtäviin harjoittautumiseen ja niiden suorittamiseen liittyy myös koulutuksellisia näkökohtia.

Perustuslakivaliokunta on lausunut myös asevelvollisuuslain 78 § 2 momentin tarkoittamista, puolustusvoimille sinänsä kuulumattomista virka-aputilanteista, joihin kuuluu esimerkiksi suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt. Perustuslakivaliokunnan mukaan virka-apua koskevassa ehdotuksessa oli kysymys lyhytkestoisista tehtävistä, jotka liittyvät — joskin väljästi — puolustusvoimille säädettyihin tehtäviin. Lisäksi asevelvolliselle määrätävän tehtävän tulee olla luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely ei vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 9/2007 vp s.6-7, PeVL 6/2018 vp, s.4-5).

Virka-apuosastolla tarkoitetaan 1. lakiehdotuksen 11 §:n mukaan Puolustusvoimien virka-aputehtävään määräämiä Puolustusvoimien palveluksessa olevia henkilöitä ja sellaisia vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä, jotka Puolustusvoimat on määrännyt virka-aputehtävään. Puolustusvoimien palveluksessa olevilla henkilöillä tarkoitetaan sekä sotilasvirassa palvelevia ammattisotilaita että palveluksessa olevia asevelvollisia. Virka-apuosastoa johtaa aina tehtävään määrätty ammattisotilas. Näin ollen lakiehdotuksen mukaisessa virka-apuosastossa mainitut henkilöt ovat puolustusvoimien palveluksessa perustuslain 127 §:n tarkoittamalla tavalla. Ammattisotilaat toimivat myös virkatehtävissään virkavastuulla. Viime kädessä virkavastuun voidaan katsoa palautuvan perustuslain 2 § 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisen vallan käytössä on tarkoin noudatettava lakia.

Puolustusvoimien virka-apuosastoon kuuluvalla ei ehdoteta säädettävän itsenäiseen harkintaan perustuvia toimivaltuuksia virka-apua annettaessa vaan virka-apuosastoon kuuluva toimisi tilannetta johtavan poliisin ohjauksessa ja valtuuttamana, poliisin tekemän voimankäyttöpäätöksen mukaisesti. Virka-apuosastoon kuuluvien voimankäyttöön liittyvää valtuuttamista rajattaisiin muiden kuin ammattisotilaiden osalta. Muiden kuin ammattisotilaiden osalta valtuutus voimakeinojen käyttöön vastaisi poliisilaissa poliisimiehen pyynnöstä häntä avustavan yksityishenkilön voimankäyttöoikeuksia. Ehdotetun virka-apulain 13 §:ssä on lisäksi nimenomaisesti rajattu aseellisten voimakeinojen käyttö pois muilta virka-apuosastoon kuuluvilta kuin ammattisotilailta. Asevelvollisten osallistumista virka-aputehtäviin rajoittavat lisäksi asevelvollisuuslain säännökset vaarallisten tehtävien rajaamisesta virka-avun ulkopuolelle.

On myös toisaalta huomattava, että poliisi ei konkreettisesti itse käyttäisi Puolustusvoimien aseita, vaan asetta käyttäisi siihen koulutuksen saanut virka-apuosastoon kuuluva ammattisotilas poliisin johdolla ja valvonnassa. Perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt perustuslain kannalta ongelmalliseksi edellä mainittua valtuuttamiskonstruktiota tuoreessa käytännössään koskien rajavartiolain virka-apusäännöksiä (PeVL 6/2018 vp). Ammattisotilaalla tarkoitetaan puolustusvoimista annetun lain mukaan sotilasvirassa palvelevaa sekä sitä, joka on nimitetty puolustusvoimissa määräaikaan virkasuhteeseen määrättyä sotilastehtävään. Lakiesityksen 12 §:n 3 momentin mukaan tilannetta johtavalla poliisimiehellä tulisi olla riittävä perehtyneisyys virkaavussa käytettäviin Puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin. Säännöksessä edellytetty perehtyneisyys korostaa poliisin voimankäyttöä muutoinkin koskevaa vaatimusta siitä, että voimankäyttövälineen käytön vaikutukset ja seuraukset niiden kohteen olevaan henkilöön ja erityisesti sivullisiin ovat riittävästi ennakoitavissa ja hallittavissa. On lisäksi huomattava, että 1. lakiesityksen 4 §:n 1 momentissa veloitetaan poliisi ja Puolustusvoimat tekemään etukäteisvalmisteluita ja muita tarvittavia toimenpiteitä, joilla varmistetaan virka-aputehtävien häiriötön hoitaminen ja toimenpiteiden oikeasuhtaisuus. Käytännössä veloitte merkitsee muun muassa säännöllisiä yhteisiä koulutuksia ja harjoittelua, joilla varmistettaisiin riittävä perehtyneisyys virka-aputehtävien osalta erityisesti toisen viranomaisen toimintatapoihin, suorituskykyihin ja toiminnan reunaehtoihin.

Virka-aputehtävien suorittamiseksi soveltuvien voimakeinojen määrittely

Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan puolustusvoimista annetun lain 4 §:n mukaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttöä. Aluevalvontalain 33 §:ssä sotilaallisiin voimakeinoihin viitataan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaammalla, sotavarusteiden tapahtuvalla asevoimalla. Voimassaolevan virka-apulain 4 §:ssä säädetään virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaammasta sotavarusteiden tapahtuvasta ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvasta asevoiman käytöstä. Vastaavasti voimassa olevan rajavartiolaitoksen 77 a §:ssä säädetään virkamiehen henkilökohtaista aseistusta voimakkaammasta sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvasta ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvasta asevoiman käytöstä.

Perustuslakivaliokunta totesi virka-apulakia koskevassa lausunnossaan PeVL 10/2005 vp, että hallituksen esityksessä esitetyn sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta oli ongelmallista se, ettei ehdotuksesta käynyt ilmi, mitä sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan ja sotavoima näytti kuuluvan varsin kattavasti virka-apusääntelyn piiriin. Perustuslakivaliokunta edellytti pykälään täsmennystä siten, että virka-apu tuli rajata koskemaan vain virka-aputehtävissä käytettäviksi soveltuvia voimakeinoja.

Voimassaolevaan sääntelyyn verrattuna esitettyjen virka-apulain ja rajavartiolaitoksen säännökset virka-avussa käytettävistä voimakeinoista olisivat täsmällisempiä ja tarkkarajaisempia. Virka-apulakia valmisteltaessa tunnistettiin tarve jakaa Puolustusvoimien virka-aputehtävissä käytettäväksi soveltuva aseistus kolmeen eri kategoriaan. Ensimmäisessä kategoriassa olisi virka-apulakiesityksen 5 §:ssä määritelty sotilaan henkilökohtainen aseistus, jolla tarkoitettaisiin poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvia yksittäisen sotilaan kannettavaksi tarkoitettuja ampumaseiteja, jotka eivät olennaisesti poikkea poliisin voimankäyttövälineistä ja joiden vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Aseistuksesta säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä aseistus vastaisi hyvin pitkälti poliisilla itsellään käytössä olevaa aseistusta. Tällaista aseellista virka-apua voitaisiin antaa niin sanotun tavanomaisen virka-avun yhteydessä virka-avun antamisen yleisten edellytysten täytyttyä ja 7 §:ssä säädetyn päätöksentekomenettelyssä tehdyn päätöksen nojalla.

Rajavartiomiehen voimakeinoista ja aseistuksesta Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä, virka-aputehtävät mukaan lukien, säädetään rajavartiolaissa, rajavartiolaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa ja rajavartiolaitoksen menetelmistä kulkuneuvon pysäyttämiseksi ja voimakeinojen käyttämisestä annetussa sisäministeriön asetuksessa. Lisäksi aseistuksesta on annettu tarkentava Rajavartiolaitoksen sisäinen määräys. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia tähän sääntelyyn.

Sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampi, poliisitehtävän suorittamiseen soveltuva Puolustusvoimien aseistus olisi lähtökohtaisesti käytettävissä ainoastaan vaativassa virka-avussa, jota voitaisiin antaa 1. lakiehdotuksen 8 tai 9 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyttyä ja 10 §:ssä säädetyn päätöksentekomenettelyssä tehdyn päätöksen nojalla. Vastaavasti 2. lakiehdotuksen 77 a–77c ja 77 i §:ssä säädetäisiin rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaammasta aseistuksesta vaativassa virka-avussa sekä esteen poistamiseksi. Tällaisen aseistuksen osalta voitaisiin erottaa omaksi ryhmäkseen sellainen jonkin verran poliisin omia voimankäyttövälineitä voimakkaampi aseistus, jonka vaikutus on rajattavissa tarkkaan yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Aseistuksesta säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esityksen liitteinä olevien asetusluonnosten mukaan tällaisia aseita voisivat olla Puolustusvoimissa kranaattipistooli, kevyt kertaskivääri, raskas tarkkuuskivääri, 12.7 kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti sekä Rajavartiolaitoksessa kranaattipistooli, kevyt kertaskivääri, enintään 12.7 kaliiperin konekivääri

ja käsikranaatti. Edellä mainittua aseistusta voitaisiin vaativan virka-apun lisäksi käyttää myös tavanomaisessa virka-avussa esteen poistamiseksi.

Kolmanteen kategoriaan jäisivät edellä mainitun kaltaisia aseita voimakkaammat aseet, kuten raskaammat singot, joiden tulisi kuitenkin olla kyseisen poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvia. Koska virka-apusäätelyllä ei laajenneta poliisin oikeutta voimankäyttöön, ei sääntely tämänkään kategorian osalta mahdollista aseistuksen sellaista käyttöä, jossa sivullisten henki tai terveys vaarantuisi.

Voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-apun tilanteet ja edellytykset

Esitetyn virka-apulain voimakeinojen käyttöä sisältävässä virka-avussa on ensisijaisesti kysymys muusta kuin vaativasta virka-avusta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevän valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. esim. PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot). Terrorististen tekojen laatu voi ääritapauksessa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 9/2014 vp, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämien linjausten mukaan laista tulee ilmetä selkeästi millä edellytyksillä virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että virka-apu on rajattu koskemaan vain niitä terroristisissa tarkoituksessa tehtäviä tekoja, joiden välitön estäminen tai keskeyttäminen on välttämätöntä muiden henkilöiden hengen tai terveyden suojelemiseksi eikä tekoa ole mahdollista estää tai keskeyttää lievemmillä keinoilla. Perustuslakivaliokunnan mukaan torjuttavan vaaran tulee uhata nimenomaan henkeä tai terveyttä siten, että vaara on asteeltaan vakavaa eli todennäköisyys hengen menettämiselle tai terveyden vakavalle vahingoittumiselle on suuri. Lisäksi vaaran on oltava konkreettinen, välittömästi uhkaava ja yleinen eli kohdistua suureen ihmismäärään. Voimakeinojen käytön tulee olla välttämätöntä vaaran torjumiseksi ja laissa on oltava säännökset voimakeinojen käytössä noudatettavasta suhteellisuusvaatimuksesta sekä seikoista, joihin on kiinnitettävä huomiota nimenomaan sotilaallisten voimakeinojen käytön puolustettavuutta arvioitaessa.

Ehdotetussa vaativaa virka-apua koskevassa virka-apulain 8 §:ssä sekä rajavartiolain 77 a §:ssä mahdollisuus päättää antaa vaativaa virka-apua on sidottu välttämättömyysedellytykseen sekä yksilöityyn epäilyyn rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5—8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetusta terrorismirikoksesta, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi vaativa virka-apu olisi välttämätöntä. Esimerkkejä tilanteista, joissa vaativan virka-apun säännökset voisivat tulla sovellettaviksi, on selostettu pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 56-57 (isku raskaalla ajoneuvolla väkijoukkoon, sarjatuliasella tulitus väkijoukkoon vahvasti suojatusta tuliasemasta, aluskaappaustilanne).

Poiketen voimassa olevasta virka-apulaista esityksessä ehdotetaan, että vaativaa virka-apua voitaisiin antaa myös sellaisiin edellä mainittuihin terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikoslain 11, 21, 25 tai 34 luvussa tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, josta

säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta. Tällaisia säännöksessä tarkoitettuja terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastettavia rikoksia voisivat olla eräät rikoslain 11 luvussa säädetty sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan, kuten kemiallisen aseiden kiellon rikkominen ja biologisen aseiden kiellon rikkominen. Lisäksi kyseeseen voisivat tulla rikoslain 21 luvussa tarkoitettujen henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, kuten törkeä pahoinpitely, tappo, murha ja surma, rikoslain 25 luvun vapauteen kohdistuvista rikoksista panttivangin ottaminen sekä rikoslain 34 luvun yleisvaarallisista rikoksista tuhotyö, liikennetuho, törkeä tuho, terveyden vaarantaminen, törkeä terveyden vaarantaminen, ydinräjähdetrikos ja kaappaus. Koska sääntelyssä edellytettäisiin estettävän tai keskeytettävän rikoksen rinnastuvan vakavuudeltaan ja vaikutuksiltaan 1 kohdassa 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. Rinnasteisuus säännösehdoituksessa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin edellyttäisi lisäksi, että kysymys on sellaisesta yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle viime kädessä puolustusvoimien aseistusta käyttäen voidaan perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta katsoa olevan hyväksyttävät hyvin painavat perusteet.

Nykyisen säännöksen soveltamista ohjeistettaessa on tunnistettu huolena se, että ennalta estettävän tai keskeytettävän teon osalta ei välttämättä kyetä varmistumaan teon terroristisesta motiivista. Sinänsä hengen ja terveyden suojelun kannalta on yhdentekevää tehdäänkö suureen ihmisjoukkoon kohdistuva vakava teko terroristisesta motiivista vai jostain muusta syystä. Kun kyse on poliisin toiminnasta ennalta estävässä tarkoituksessa ei toisaalta voitaneakaan edellyttää varmuutta motiivista, vaan se tulisi voida päätellä (olettaa) virka-apulain 8 §:ssä ja rajavartiolaitain 77 a §:ssä ehdotetulla tavalla tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen yksilöityjen havaintojen tai tilanteesta muutoin saatujen tietojen perusteella osana vaativan virka-apun edellytysten arviointia. Voimassaolevaa virka-apulakia vastaavasti nyt esitettävässä virka-apulaissa ja rajavartiolaitaissa edellytettäisiin lisäksi sitä, että torjuttava vaara kohdistuu nimenomaan henkeen tai terveyteen, on asteeltaan vakavaa ja kohdistuu suureen ihmismäärään.

Esityksessä esitetään säädettävän erikseen vaativan virka-apun antamisesta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi. Erillisen säännöksen voidaan katsoa olevan perusteltu ja välttämätön, koska Suomea sitovat kansainväliset sopimukset velvoittavat valtiota ryhtymään riittäviin suojelutoimiin kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi. Sopimukset eivät kuitenkaan suoraan edellytä, että kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaaminen olisi mahdollistettava nimenomaan sotilaallisen voimankäytön keinoin. Käytännössä tarve vaativalle virka-avulle kuitenkin on olemassa erityisesti eräissä huipputasoisten valtiotähtäilyissä. Valtaosa vierailuista kyetään hoitamaan poliisin omin resurssein tai tavanomaista virka-apua hyödyntämällä.

Kansainvälinen yhteistyö perustuu merkittävältä osin valtioiden ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen edustajien kanssakäymiseen esimerkiksi valtiotähtäilyjen tai muiden virallisten vierailujen yhteydessä. Kansainvälisten vierailujen järjestäminen edellyttää tehokkaita suojatoimia ja luottamusta Suomen viranomaisien kykyyn huolehtia asianmukaisesti vierailuihin liittyvistä järjestelyistä, mukaan lukien turvallisuus.

Kansainvälistä erityissuojelua nauttiva henkilö määriteltäisiin säännöksessä suppeammin kuin eräissä säännöksen taustalla olevissa kansainvälisissä sopimuksissa. Vaativaa virka-apua voitaisiin siten antaa vain, kun kyseessä olisi valtionpäämies, ministeri taikka hallitustenvälisen kansainvälisen järjestön tai Euroopan unionin korkea-arvoinen edustaja tämän ollessa valtio-

vierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa. Lähtökohtaisesti näidenkin kansainvälisten vieraiden vierailut turvataan tavanomaisin poliisin toimivaltuuksin ja tarvittaessa tavanomaista virka-apua hyödyntäen. Vaativaa virka-apua voitaisiin antaa vain, milloin se olisi välttämätöntä henkilön henkeä tai terveyttä vaarantavan terrorismirikoksen tai siihen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Edellytyksenä olisi lisäksi, että säännöksessä tarkoitetun rikoksen uhan voidaan perustellusti katsoa johtuvan nimenomaan henkilön edustuksellisesta asemasta. Todennäköisin tarve säännöksen soveltamiselle liittyisi lähinnä eräiden suurvaltojen valtionpäämiesten turvaamiseen heidän ollessaan valtiovierailulla Suomessa.

Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antamisen edellytyksenä on katsottu oikeasuhtaisuuden näkökulmasta olevan se, että virka-avulla voidaan estää yleinen eli suuren ihmisjoukon henkeen tai terveyteen kohdistuvan terrorismirikoksen vaara. Kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön osalta virka-avun antamisella suojattaisiin välittömästi kyseisen henkilön henkeä ja terveyttä, mutta samalla välillisesti myös muuta henkilön läheisyydessä olevaa henkilökuntaa, kuten tämän mukana matkustavia läheisiä, vierailua isännöiviä julkisen vallan edustajia ja vierailun käytännönjärjestelyistä vastaavaa henkilökuntaa sekä muuta vierailua seuraavaa yleisöjoukkoa. Tämän vuoksi ehdotetun erillisen säännöksen voidaan katsoa olevan myös suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Voimassaolevan sotilaallisia voimakeinoja koskevan virka-apusääntelyn yhtenä keskeisimpänä ongelmana käytännön soveltamisen näkökulmasta on pidetty sitä, että torjuttavan vaaran edellytetään olevan välitön eli välittömästi odotettavissa oleva, ennen kuin päätös virka-avun antamisesta voidaan tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa tai kiiretilanteessa ministeriössä. Voimassaolevan virka-apulain päätöksentekoa koskevassa 4 a §:ssä pyynnön tekeminen on sidottu 4 §:ssä tarkoitettuun käsillä olevaan välittömään tilanteeseen. Välittömyyttä koskeva edellytys merkitsee käytännössä suurta riskiä siitä, että virka-apupäätöstä ei ehditä toimeenpanna tilanteen edellyttämässä ajassa. Välittömyysedellytys myös tekee virka-avun antamisesta päättävästä tahosta eli valtioneuvoston yleisistunnosta, puolustusministeriöstä tai sisäministeriöstä lähestulkoon voimakeinojen käytöstä päättäjän ja vastuunkantajan yksilöiden oikeuksia voimakkaasti ja konkreettisesti koskevassa tilanteessa. Edellä mainituista syistä 1. lakiehdotuksen vaativan virka-avun antamisen edellytyksiä koskevissa 8 ja 9 §:ssä sekä rajavartiolaiton 77 a ja 77 b §:ssä ei esitetä edellytettävän käsillä olevan *välitön* hengen tai terveyden vaara. Sen sijaan välittömyyttä edellytettäisiin päätettäessä voimakeinojen käytöstä tilanteessa.

Päätöksentekomenettely

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakan-toiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. 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 sotilaallisten voimakeinojen käyttöön oikeuttavasta virka-apupäätöksestä ilmoitetaan myös tasavallan presidentille (PeVL 10/2005 vp). Ratkaisuvaltaa järjestettäessä on otettava huomioon myös valtionhallinnon vastuusuhteita määrittävä perustuslain 68 §:n 1 momentti, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministerit toimivat myös virkavastuulla (perustuslain 116 ja 118 §) ja ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle (perustuslain 60 § 2 mom.).

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä on pyritty selkeyttämään avun antamista koskevaa päätöksentekoa ja varsinaista toimivaltuuksien käyttöä poliisitehtävässä. Esityksessä on erotettu virka-apua koskevan päätöksenteon moniportaisuus eli päätös pyytää virka-apua, päätös virka-apun antamisesta siten, että valtuutetaan päätöksessä tarkoitettujen voimakeinojen käyttöön ja viimeisenä poliisin tilanneorganisaation johdon tekemä päätös käyttää voimakeinoja. Erityisesti vaativan virka-apun osalta tulisi huomata, että virka-apun antamista koskeva päätös ei ole konkreettinen toimivaltuuden käyttöpäätös, vaan paremminkin kysymys on siitä, että tehdään päätös laissa osoitettujen toimivaltuuksien ottamisesta käyttöön. Ennen vaativaa virka-apua koskevaa päätöksentekoa menettelyä on saattanut edeltää virka-apulain 4 §:n 2 momentissa ja rajavartiolaiton 77 h §:ssä tarkoitettu varautumista koskeva pyyntö ja päätös.

Erottelu toimivaltuuden käyttöönottopäätöksen eli virka-apun antamista koskevan päätöksen ja konkreettisen käyttöpäätöksen välillä ilmentää osaltaan se, että vaativalla virka-avulla torjuttavan vaaran ei edellytettäisi olevan välittömästi uhkaava virka-apun antamista koskevaa päätöstä tehtäessä, vaan vaaran välittömyyttä koskevasta vaatimuksesta säädettäisiin virka-apulain 14 §:ssä ja rajavartiolaiton 77 f §:ssä, joka koskee poliisin päätöksentekoa voimakeinojen käyttämisestä virka-aputilanteissa. Nykysääntelyyn verrattuna esitetty muutos mahdollistaisi osaltaan virka-apun antamista koskevan päätöksen tekemisen varhaisemmassa vaiheessa. Etupainoitteempi päätöksenteko mahdollistaisi paremmat edellytykset päätöksentekoharkinnalle sekä osaltaan turvaisi operaation toteutuksen hallitusti ja suunnitelman mukaisesti ainakin sellaisten vaativan virka-apun tilanteiden osalta, jotka eivät ilmene äkillisesti ja ennakoimattomasti.

Ehdotuksen lähtökohtana on voimassa olevan virka-apulain tapaan, että sotilaallista voimankäyttöä sisältävästä virka-avusta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto puolustusministeriön esittelystä. Voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttuun päätöksentekomenettelyyn nähden keskeisenä muutoksena olisi valtioneuvoston yleisistunnon sekä ministeriöiden ja keskusvirastojen kesken joiltain osin jaettu päätöstoimivalta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mahdollisesti sisältävästä vaativan virka-apun antamisesta sen mukaan, kuinka merkittävää voimakeinoja koskevasta päätöksestä on kysymys. Vaativa virka-apu sisältäisi virka-apulain 10 §:n 3 momentissa ja rajavartiolaiton 77c §:n 3 momentissa säännellyn alemman tason kategorian sellaisissa vaativan virka-apun tilanteissa, joissa arvioidaan riittäväksi poliisin omia voimakeinoja voimakkaammat Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sellaiset aseet, joiden vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Tällaisesta poliisin voimankäyttövälineitä vain jonkin verran voimakkaamman aseistuksen käyttöä sisältävästä vaativasta virka-avusta olisi perusteltua voida päättää valtioneuvoston yleisistuntoa alemmalla päätöksentekotasolla.

Päätökset alemman tason vaativan virka-avusta pyytämisestä ja antamisesta tehtäisiin ministeriöissä. Sisäministeriöllä olisi toimivalta pyytää tällaista vaativaa virka-apua ja puolustusministeriö tai sisäministeriö (Rajavartiolaitoksen antaman virka-apun osalta) päättäisi virka-apun antamisesta. Ministeriön päätös virka-apun antamisesta tulisi kuitenkin viipymättä esitellä valtioneuvostolle, joka voi päättää yleisistunnossa vaativan virka-apun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Ehdotuksen mukaan sellaisissa tilanteissa, joissa on ilmeistä, että tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi virka-apupyyntöä ei ehditä käsitellä ministeriöissä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, voitaisiin päätös tehdä Pääesikunnassa tai Rajavartiolaitoksen esikunnassa Poliisihallituksen pyynnöstä. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että päätös kyettäisiin kaikissa tilanteissa tekemään ja toimeenpanemaan tilanteeseen nähden riittävän

ajoissa. Keskushallinnon virastoilla on olemassa olevat, vakiintuneet ja toimivat päivystysjärjestelyt sekä operatiiviset valmiudet nopeasti muuttuvan tilannekuvan jatkuvaan päivittämiseen ja analysointiin sekä tilannekuvan edellyttämään reagointiin.

Myös keskushallinnon virastoissa tehty päätös ns. keskikategorian aseistusta sisältävän vaativan virka-apun antamisesta tulisi viipymättä esitellä valtioneuvostolle, joka voisi yleisistunnossaan päättää vaativan virka-apun jatkamisesta tai lopettamisesta. Valtioneuvoston yleisistunnon jälkikäteinen kontrolli osaltaan toisi päätöksentekomenettelyyn parlamentaarista vastuukatetta, joskin nopeasti etenevissä tilanteissa valtioneuvoston mahdollisuus päättää virka-apun lopettamisesta saattaisi käytännössä olla mahdotonta tilanteen mentyä jo ohi. Ehdotuksen mukaan vaativan virka-apun antamista koskevista päätöksistä tulisi myös ilmoittaa tasavallan presidentille viipymättä.

Vaativa virka-apu, jossa arvioitaisiin välttämättömäksi käyttää edellä selostettuja Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen aseita voimakkaampia (sotilaallisia) voimakeinoja, voitaisiin ottaa käyttöön ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä, kuten nykyisinkin. Tilanteissa, joissa valtioneuvoston yleisistuntoa ei olisi mahdollista saada koolle riittävän nopeasti, olisi puolustusministeriöllä tai sisäministeriöllä Rajavartiolaitoksen virka-apun osalta toimivalta päättää vaativasta virka-avusta. Päätös poliisin turvautumisesta tällaisia voimakeinoja sisältävään Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virka-apuun tehtäisiin sisäministeriössä, joka tekisi pyynnön puolustusministeriölle tai Rajavartiolaitokselle. Sääntely vastaisi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn voimassaolevan virka-apulain 4 a §:ssä ja rajavartiolain 77 b §:ssä säädettyä. Erona voimassaolevaan sääntelyyn olisi kuitenkin se, että ministeriön päätöksentekotoimivallan edellytyksenä kiiretilanteessa ei olisi yhteiskunnan erittäin tärkeän toiminnon välitön ja vakava vaarantuminen.

Varautuminen vaativan virka-apun antamiseen

Esitys sisältää ehdotukset säännöksi (1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 ja 3 mom., 2 lakiehdotuksen 77 h §), joiden nojalla viranomaiset voisivat ennakolta varautua vaativan virka-apun antamiseen tilanteissa, joissa tehdyn uhka-arvion mukaan voidaan olettaa, että tavanomainen virka-apu ei ole riittävä tehtävän suorittamiseksi, mutta tilanteesta ei ole olemassa sellaisia virka-apulain 8 §:ssä tai rajavartiolain 77 a §:ssä tarkoitettuja yksilöityjä, konkreettisia tietoja, joiden nojalla päätös vaativan virka-apun antamisesta voitaisiin tehdä.

Säännöksellä pyritäisiin turvaamaan sitä, että mahdollisen uhkan toteutuessa, vaativaa virka-apua kyettäisiin antamaan tilanteen edellyttämän reagointiajan puitteissa. Varautuminen vaativan virka-apun antamiseen olisi perusteltua myös sen vuoksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään edellyttänyt, että myös merkittävien voimakeinojen käyttö on tarkkaan suunniteltua. Varautumista vaativan virka-apun antamiseen voisi pyytää Poliisihallitus ja varautumisesta päättäisi Pääesikunta tai Rajavartiolaitoksen esikunta. Varautumista harkittaessa tulisi tilanteesta tehdyn uhka-arvion mukaan ottaa huomioon lisäksi voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus sekä kokonaisarvio tilanteesta. Varautumista koskevan päätöksen nojalla Puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos voisi sijoittaa paikan päälle ennalta henkilöstöä ja vaativan virka-apun välineistöä, mutta viranomaisilla ei olisi valtuutta käyttää niitä. Käyttövaltuutus voitaisiin saada vasta sen jälkeen, kun vaativan virka-apun antamisesta olisi tehty virka-apulain 10 §:n tai rajavartiolain 77 c §:n mukaisesti päätös tilanteen aktualisoiduttua. Varautumista koskeva päätös ei sitoisi vaativan virka-apun antamisesta päättämiseen toimivaltaisen tahon harkintavaltaa. Mahdollisen vaativan virka-apun antamista koskevan päätöksenteon jälkeen voimakeinojen käytön tarvetta ja edellytyksiä arvioisi tilannetta johtava poliisi poliisilain säännösten sekä virka-apulain 14 §:n 2 ja 3 momentissa tai rajavartiolain 77 f §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen periaatteiden nojalla.

Puolustusvoimille tehdystä varautumista koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä tulisi viipymättä ilmoittaa sisäministeriölle ja puolustusministeriölle, jotta myös ministeriöissä voitaisiin tarvittaessa nostaa valmiutta. Lisäksi puolustusministeriöllä olisi oikeus päättää Pääesikunnan päätökseen perustuvan Puolustusvoimien varautumisen keskeyttämisestä sisäministeriötä kuultuaan tai sisäministeriön pyynnöstä. Säännöksellä turvattaisiin osaltaan perustuslain 68 §:n 1 momentissa ministeriöille säädettyä vastuuta hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja varmistettaisiin ministeriön mahdollisuus puuttua varautumiseen esimerkiksi silloin, jos varautuminen olisi tilanteeseen nähden ylimitoitettua.

Yhteenvedo

Ehdotettu sääntely kokonaisuudessaan sisältää säännökset siitä, mitä Puolustusvoimien aseistuksella tarkoitetaan, kuka saa käyttää sitä ja millä edellytyksillä. Perusoikeuksien rajoituksen olennainen sisältö ilmenee suoraan laista. Sääntely täyttää siten lailla säätämisen ja tarkkaraajaisuuden vaatimukset. Puolustusvoimien sotilaan ja Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä aseistusta voimakkaamman aseistuksen käyttö on rajattu tarkoin määriteltyjen terrorismirikosten ja niihin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseen ja keskeyttämiseen. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, että tällaisten voimakeinojen käyttö on lisäksi rajattu tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyden suojaamiseksi välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta.

Ehdotetulla sääntelyllä suojataan toisia perusoikeuksia, ja sääntelyyn on terrorismin rajat ylittävien vaikutusten perusteella painava yhteiskunnallinen intressi eli terrorismirikosten sekä muiden näihin vaikutuksiltaan rinnastettavien, henkeä ja terveyttä vaarantavien rikosten estäminen ja keskeyttäminen. Ehdotetulle sääntelylle voidaan siten katsoa olevan perusoikeuksien muodostaman kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.

Edellä mainituilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään poliisin oikeudesta saada Puolustusvoimilta virka-apua sekä virka-avun antamisen edellytyksistä ja päätöksentekomenettelystä.

Poliisin tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään poliisilaissa (872/2011).

Puolustusvoimien tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

2 §

Virka-avun edellytykset

Poliisilla on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua vain, jos se on poliisin voimavarojen riittämättömyyden vuoksi tarpeellista poliisille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi ja jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn tehtävän suorittamista.

Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua:

- 1) henkilön etsimiseksi tai kiinni ottamiseksi;
- 2) paikan tai alueen eristämiseksi tai tutkimiseksi sekä paikkaan, alueelle, rakennukseen, tilaan tai kulkuneuvon pääsemiseksi;
- 3) liikenteen ohjaamiseksi;
- 4) henkilön tai omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi;
- 5) räjähteen tunnistamiseksi tai siviiliräjähteen raivaamiseksi;
- 6) suuren tapahtuman tai yleisötilaisuuden suojaamiseksi;
- 7) kulkuneuvon, aluksen, ilma-aluksen tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi tai sen pysäyttämiseksi;
- 8) kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi;
- 9) ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä;
- 10) muuhun 1—7 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvan poliisille kuuluvan tehtävän hoitamiseksi.

Puolustusvoimien virka-apu voi sisältää voimakeinojen käyttöä siten kuin jäljempänä erikseen säädetään.

3 §

Virka-aputehtävissä noudatettavat periaatteet

Virka-aputehtävissä on noudatettava erityisesti seuraavia poliisilaissa säädettyjä periaatteita:

- 1) perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen;
- 2) suhteellisuusperiaate;
- 3) vähimmän haitan periaate;
- 4) tarkoitussidonnaisuuden periaate.

4 §

Suunnittelu ja varautuminen virka-aputehtävissä

Poliisin ja Puolustusvoimien tulee etukäteisvalmisteluin ja muin tarvittavin toimenpitein varmistaa virka-aputehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja toimenpiteiden oikeasuhtaisuus. Poliisihallitus johtaa virka-aputehtävien suunnittelua ja varautumista yhteistyössä Pääesikunnan kanssa.

Poliisihallitus voi 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 sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen käyttöä sisältävä virka-apu ei ole riittävä tehtävän suorittamiseksi. Suunnittelussa ja varautumisessa on otettava huomioon tilanteesta tehty uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta.

Päätöksen 2 momentissa tarkoitettua varautumista tekee Pääesikunta. Varautumista koskevista pyynnöistä ja päätöksistä on viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle ja puolustusministeriölle. Puolustusministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan tai sisäministeriön pyynnöstä päättää varautumisen keskeyttämisestä.

2 luku

Virka-apu ja sitä koskeva päätöksenteko

5 §

Virka-avun sisältö

Virka-apu sisältää Puolustusvoimien henkilöstön tai välineistön käyttöä. Jollei jäljempänä toisin säädetä, virka-apu voi lisäksi sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvien yksittäisen sotilaan kannettaviksi tarkoitettujen ampuma-aseiden, jotka eivät olennaisesti poikkea poliisin voimankäyttövälineistä ja joiden vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta, käyttöä.

Sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

6 §

Virka-apupyynnö

Virka-apupyynnö on yksilöitävä ja siitä on käytävä ilmi:

- 1) mihin tehtävään virka-apua pyydetään;
- 2) tehtävän kiireellisyys, ajankohta ja arvioitu kesto;
- 3) perusteltu arvio tehtävän asianmukaisen suorittamisen edellyttämästä henkilöstöstä ja välineistöstä;
- 4) pyynnön perusteet.

Virka-apupyynnö on tehtävä kirjallisesti. Pyyntö voidaan tehdä suullisesti jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen pyyntö on viipymättä annettava myös kirjallisena.

7 §

Virka-avun antamisesta päättäminen

Poliisihallitus pyytää virka-apua. Kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi pyytää Poliisihallituksen alainen poliisiyksikkö. Kiireellisestä virka-apupyynnöstä on ilmoitettava viipymättä Poliisihallitukselle. Suojelupoliisi voi pyytää muuta kuin aseellisten voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua. Virka-avun antamisesta päättää Pääesikunta taikka Maavoimien, Merivoimien tai Ilmavoimien esikunta.

Poliisihallitus voi lisäksi pyytää esteen poistamiseksi tarpeellista virka-apua, joka voi sisältää enintään 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun aseistuksen käyttöä. Pääesikunta päättää esteen poistamiseksi pyydetyn virka-avun antamisesta.

Päätös virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa. Vaativan virka-avun antamista koskevasta päätöksentöstä ja päätöksen voimassaolosta säädetään 10 §:ssä.

8 §

Vaativa virka-apu

Vaativa virka-apu voi sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Edellytyksenä on, että vaativan virka-avun voidaan tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan:

1) rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5—8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi; taikka

2) muun 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoslain 11, 21, 25 tai 34 luvussa tarkoitetun sellaisen rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, josta säädetty ankaran rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

9 §

Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi

Sen lisäksi mitä 8 §:ssä säädetään, vaativaa virka-apua voidaan antaa valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa olevien valtionpäämiesten, ministereiden ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan unionin korkea-arvoisten edustajien suoja-

miseksi ja heidän vierailujensa turvaamiseksi. Edellytyksenä on, että henkilöön arvioidaan hänen vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai järjestön kansainvälisen aseman tai muun vastaavan syyn perusteella 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä.

10 §

Päätöksenteko vaativasta virka-avusta

Sisäministeriö pyytää vaativaa virka-apua puolustusministeriöltä. Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa puolustusministeriön esittelystä vaativasta virka-avusta 8 tai 9 §:ssä säädetyn edellytyksin.

Jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, puolustusministeriö voi sisäministeriön pyynnöstä välittömästi päättää vaativasta virka-avusta.

Edellä 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen puolustusministeriö päättää sisäministeriön pyynnöstä 8 tai 9 §:ssä säädetyn edellytyksin sellaisesta vaativasta virka-avusta, joka voi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sellaista poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Tässä momentissa tarkoitetusta aseistuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Jos on ilmeistä, ettei virka-apupyyntöä ehditä tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi käsitellä 3 momentissa tarkoitetulla tavalla ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, Pääesikunta voi Poliisihallituksen pyynnöstä päättää 3 momentissa tarkoitetusta vaativasta virka-avusta. Poliisihallituksen on viipymättä ilmoitettava virka-apupyynnöstä sisäministeriölle ja Pääesikunnan on viipymättä ilmoitettava virka-apupäätöksestä puolustusministeriölle.

Puolustusministeriön on viipymättä esiteltävä 2 - 4 momentissa tarkoitettua vaativaa virka-apua koskeva asia valtioneuvostolle, joka voi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Puolustusministeriön on viipymättä ilmoitettava 1 - 3 ja 5 momentin nojalla ja Pääesikunnan 4 momentin nojalla tehdystä vaativan virka-avun antamista koskevasta päätöksestä tasavallan presidentille.

Päätös vaativan virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa.

3 luku

Virka-apupäätöksen toimeenpano

11 §

Virka-apuosasto

Puolustusvoimat määrää virka-aputehtävään palveluksessaan olevia henkilöitä ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä. Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettuja sitoumuksen antaneita henkilöitä voidaan kuitenkin käyttää vain muissa kuin ampuma-aseen käyttöä sisältävissä tai 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa virka-aputehtävissä.

Palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä virka-aputehtävään säädetään asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 §:n 1 momentissa.

Virka-aputehtävään määrätyt muodostavat virka-apuosaston.

Virka-apuosastoa johtaa tehtävään määrätty puolustusvoimista annetun lain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu ammattisotilas tilannetta johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan.

Puolustusvoimat määrää tarvittavan virka-apuosaston varustuksen ja suuruuden.

12 §

Virka-aputehtävän johtaminen

Poliisi vastaa virka-aputehtävän turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta tilanteen yleisjohtamisesta sekä poliisin ja Puolustusvoimien toimintojen yhteensovittamisesta.

Poliisin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston johtajalla on riittävät tiedot virka-aputehtävästä, toimintaympäristöstä, tehtävän laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä.

Tilannetta johtavalla poliisimiehellä on oltava riittävä perehtyneisyys virka-apua annettaessa käytettäviin Puolustusvoimien voimankäyttövälineisiin ja niiden toimintatapoihin.

Poliisin on seurattava virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa. Edellytysten lakattua poliisin on viipymättä määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi.

13 §

Virka-apuosastoon kuuluvan valtuudet

Virka-apuosastoon kuuluvalla on virka-aputehtävää suorittaessaan oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti suorittaa sellaisia virka-aputehtäviin liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisimies toimivaltansa rajoissa osoittaa.

Virka-apuosastoon kuuluvalla ammattisotilaalla, joka suorittaa virka-aputehtävää, on oikeus poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa sellaisten virka-aputehtävän suorittamiseksi tarpeellisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa.

Virka-apuosastoon kuuluvalla muulla kuin ammattisotilaalla on oikeus poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa sellaisten muiden kuin ampuma-aseen käyttöä sisältävien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet valtuuttaa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä erittäin tärkeän ja kiireellisen virka-aputehtävän suorittamiseksi.

14 §

Poliisin päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä virka-aputilanteessa

Poliisi johtaa voimakeinojen käyttöä virka-aputilanteessa sekä päättää niiden käyttämisestä poliisilaissa ja 2 - 4 momentissa säädetyn mukaisesti. Päätöksen vaatimaan virka-apuun sisältyvien voimakeinojen käytöstä virka-aputilanteessa tekee päällystöön kuuluva poliisimies.

Virka-aputilanteessa käytettävien voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Voimakeinojen käytöstä on mahdollisuuksien mukaan varoitettava virkatehtävän kohteena olevaa henkilöä etukäteen.

Virka-aputilanteessa saadaan käyttää Puolustusvoimien aseistusta vain, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa.

Sen estämättä, mitä 3 momentissa säädetään, tehtävän suorittamiseksi soveltuvaa Puolustusvoimien aseistusta saadaan käyttää esineen tai muun vastaavan esteen poistamiseksi, jos se ei aiheuteta hengen eikä terveyden vaaraa ja jos se on tarpeellista kiireellisen ja tärkeän virka-aputehtävän suorittamiseksi.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä sekä hätävarjelun liioittelusta rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä.

4 luku

Erinäiset säännökset

15 §

Virka-avun kustannukset

Puolustusvoimat vastaa virka-avun antamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Jos virka-apu sitoo suuria voimavaroja tai pitkittyy siten, että siitä aiheutuu Puolustusvoimille merkittäviä kustannuksia, sillä on kuitenkin oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista virka-apua pyytäneeltä. Puolustusvoimat päättää toiminnan muuttumisesta maksulliseksi ja korvauksen perimisestä neuvoteltuaan asiasta virka-apua pyytäneen kanssa.

16 §

Vahingonkorvaus

Virka-avun antamisen yhteydessä pakkotoimenpiteestä sivulliselle henkilölle aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen sekä Puolustusvoimille aiheutuneiden esinevahinkojen korvaamiseen valtion varoista sovelletaan mitä poliisilain 8 luvussa säädetään valtion vahingonkorvausvastuusta.

Virka-apuosastoon kuuluvalla aiheutuneen tapaturman korvaamisesta säädetään työtapa-turma- ja ammattitautilaissa (459/2015) ja sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annetussa laissa (1521/2016).

17 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettu laki (781/1980).

2.

Laki

rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajavartiolain (578/2005) 22 §:n 3 momentti, 77 a—77 d § ja 84 §,
sellaisina kuin ne ovat, 22 §:n 3 momentti ja 77 b—77 d § laissa 749/2014, 77 a § laissa
425/2017 ja 9/2019 ja 84 § laissa 109/2018, sekä
lisätään lakiin uusi 77 e—77 i § seuraavasti:

22 §

Terrorismintorjunta ja muut erityistilanteet

Virka-avun antamisesta säädetään 77 ja 77 a—77 i §:ssä.

77 a §

Vaativa virka-apu poliisille

Poliisilla on oikeus saada Rajavartiolaitokselta virka-apua, joka sisältää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampaa aseistusta (*vaativa virka-apu*). Edellytyksenä on, että vaativan virka-avun antaminen ei vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

Edellytyksenä on lisäksi, että vaativan virka-avun voidaan tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan:

1) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5—8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi; tai

2) muun 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoslain 11, 21, 25 tai 34 luvussa tarkoitetun sellaisen rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Poliisilla on oikeus saada sisällöltään 1 momentissa tarkoitettua virka-apua vastaavaa tukea toimiessaan Euroopan unionin jäsenvaltion merialueella ja talousvyöhykkeellä jäsenvaltion pyynnöstä sellaisessa poliisin toimialaan kuuluvassa tehtävässä, joka perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön tai Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen, Euroopan unionin lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa määriteltyjen terrorististen tekojen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Voimakeinojen on oltava apua vastaanottavan Euroopan unionin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja pyynnön mukaisia. Tukeen sovelletaan, mitä tässä pykälässä ja 77 c—77 g §:ssä säädetään virka-avusta.

77 b §

Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi

Sen lisäksi mitä 77 a §:ssä säädetään, vaativaa virka-apua voidaan antaa valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa olevien valtionpäämiesten, ministereiden ja hallitusten välisten kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan unionin korkea-arvoisten edustajien suojaamiseksi ja heidän vierailujensa turvaamiseksi. Edellytyksenä on, että henkilöön arvioidaan hänen vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai järjestön kansainvälisen aseman tai muun vastaavan syyn perusteella 77 a §:n 2 momentissa tarkoitettun henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä.

77 c §

Päätöksenteko vaativasta virka-avusta

Sisäministeriö pyytää vaativaa virka-apua Rajavartiolaitokselta. Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa vaativasta virka-avusta 77 a tai 77 b §:ssä säädettyin edellytyksin.

Jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, sisäministeriö voi välittömästi päättää vaativasta virka-avusta.

Edellä 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen sisäministeriö päättää 77 a tai 77 b §:ssä säädettyin edellytyksin sellaisesta vaativasta virka-avusta, joka sisältää 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Tässä momentissa tarkoitettua aseistuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Jos on ilmeistä, ettei virka-apupyyntöä ehditä tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi käsitellä 3 momentissa tarkoitettulla tavalla ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, Rajavartiolaitoksen esikunta voi Poliisihallituksen pyynnöstä päättää 3 momentissa tarkoitettua vaativasta virka-avusta. Poliisihallituksen on viipymättä ilmoitettava virka-apupyynnöstä sisäministeriölle ja Rajavartiolaitoksen esikunnan on viipymättä ilmoitettava virka-apupäätöksestä sisäministeriölle.

Sisäministeriön on viipymättä esiteltävä 2–4 momentissa tarkoitettua vaativaa virka-apua koskeva asia valtioneuvostolle, joka voi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Sisäministeriön on viipymättä ilmoitettava 1–3 ja 5 momentin nojalla ja Rajavartiolaitoksen esikunnan 4 momentin nojalla tehdystä vaativan virka-avun antamista koskevasta päätöksestä tasavallan presidentille.

Päätös vaativan virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa.

77 d §

Virka-apuosasto vaativassa virka-avussa

Rajavartiolaitos määrää vaativan virka-aputehtävän suorittamiseksi tarvittavan virka-apuosaston varustuksen ja suuruuden.

Virka-apuosastoa johtaa sen päälliköksi määrätty Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies tilannetta johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan.

Rajavartiolaitoksella on poliisin johdolla ja ohjauksessa oikeus käyttää 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta antaessaan vaativaa virka-apua poliisille. Mainittua aseistusta saa käyttää vain Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies.

77 e §

Vaativan virka-aputehtävän johtaminen

Poliisi vastaa vaativan virka-aputehtävän turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta tilanteen yleisjohtamisesta sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintojen yhteensovittamisesta.

Poliisin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston johtajalla on riittävät tiedot virka-aputehtävästä, toimintaympäristöstä, tehtävän laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä.

Vaativassa virka-aputehtävässä tilannetta johtavalla poliisimiehellä on oltava riittävä perehtyneisyys virka-avussa käytettävään 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettuun aseistukseen ja sen toimintatapoihin.

Poliisin on seurattava vaativan virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa. Edellytysten lakattua poliisin on määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi.

77 f §

Päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä vaativassa virka-aputilanteessa

Poliisi johtaa 77 a §:n 1 momentissa tarkoitetun aseistuksen käyttöä vaativassa virka-aputehtävässä ja päättää sen käyttämisestä poliisilaissa sekä 2 ja 3 momentissa säädetyn mukaisesti. Päätöksen vaativaan virka-apuun sisältyvien voimakeinojen käytöstä virka-aputilanteessa tekee päällystöön kuuluva poliisimies.

Vaativassa virka-aputilanteessa käytettävien voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Voimakeinojen käytöstä on mahdollisuuksien mukaan varoitettava virkatehtävän kohteena olevaa henkilöä etukäteen.

Vaativassa virka-aputilanteessa saadaan käyttää 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta vain, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä sekä hätävarjelen liioittelusta rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä.

77 g §

Vaativan virka-avun kustannukset

Rajavartiolaitos vastaa vaativan virka-avun antamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Jos vaativa virka-apu sitoo suuria voimavaroja tai pitkittyy siten, että siitä aiheutuu Rajavartiolaitokselle merkittäviä kustannuksia, sillä on kuitenkin oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista vaativaa virka-apua pyytäneeltä. Rajavartiolaitos päättää toiminnan muuttumisesta maksulliseksi ja korvauksen perimisestä neuvoteltuaan asiasta vaativaa virka-apua pyytäneen tahon kanssa.

77 h §

Vaativaan virka-aputehtävään varautuminen

Poliisihallitus voi pyytää yksittäiseen 77 a §:ssä tarkoitettuun vaativaan virka-aputehtävään varautumiseksi Rajavartiolaitosta sijoittamaan ennalta välineistöä ja henkilöstöä virka-aputehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavan valmiuden saavuttamiseksi, jos voidaan olettaa, että tehtävän suorittamiseksi tarvitaan mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettua aseistusta. Varautumisessa on otettava huomioon tilanteesta tehty uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta.

Päätöksen 1 momentissa tarkoitettua varautumisesta tekee Rajavartiolaitoksen esikunta. Varautumista koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle. Sisäministeriö voi päättää varautumisen keskeyttämisestä.

77 i §

Virka-apu poliisille esteen poistamiseksi

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, poliisiyksikkö voi pyytää Rajavartiolaitokselta esteen poistamiseksi tarpeellista virka-apua, joka sisältää 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettua aseistuksen käyttöä. Hallintoyksikön päällikkö päättää esteen poistamiseksi pyydetyn virka-avun antamisesta.

Sen estämättä, mitä 77 f §:n 3 momentissa säädetään, saadaan esineen tai muun vastaavan esteen poistamiseksi käyttää 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettua aseistusta, jos voimakeinojen käytöllä ja esteen poistamisella ei aiheuteta hengen tai terveyden vaaraa ja se on tarpeellista kiireellisen ja tärkeän virka-aputehtävän suorittamiseksi.

84 §

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset:

1) 36 §:n 3 momentissa, 37 §:ssä ja 71 §:n 2 momentissa tarkoitettua henkilön kiinniottamisesta samoin kuin 28, 59, 66, 66 a ja 69 §:ssä tarkoitettua omaisuuden haltuun ottamisesta sekä 28 a §:ssä tarkoitettua henkilöntarkastusta koskevasta toimenpiteestä laadittavasta pöytäkirjasta tai tehtävästä muusta merkinnästä;

2) rajavartiomiehen varustamisesta voimankäyttö- ja suojavälineillä sekä tarvittaessa rajavartiomiehen muusta varustuksesta;

3) tarvittaessa tässä laissa säädetyn lupa- tai ilmoitusasian käsittelemisestä sekä luvan hakemisessa ja ilmoituksen tekemisessä noudatettavasta menettelystä.

Sisäministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset:

1) menettelystä haltuun otetun omaisuuden säilyttämisessä;

2) menettelystä kulkuneuvon pysäyttämässä ja voimakeinojen käyttämisessä;

3) eläimen kiinniottamisesta, säilyttämisestä ja lopettamisesta;

4) tarvittaessa kieltotauluista ja muista merkeistä, joilla voidaan merkitä Rajavartiolaitoksen 71 §:ssä tarkoitettut kohteet ja harjoitukset sekä 7 luvussa tarkoitettu rajavyöhyke;

5) tarvittaessa Rajavartiolaitoksen kohteita tai aluetta koskevien turvatarkastustoimenpiteiden teknisistä menettelytavoista ja turvatarkastuksen käytännön järjestämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

poliisilain 2 luvun 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 2 luvun 17 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa
540/2020, seuraavasti:

2 luku

Yleiset toimivaltuudet

17 §

Voimakeinojen käyttö

Poliisilla on oikeus Puolustusvoimien avustuksella käyttää sotilaan henkilökohtaista aseistusta voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa aseistusta Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (/) 7 §:n 2 momentissa ja 8, 9 ja 14 §:ssä säädettyin edellytyksin. Poliisilla on oikeus Rajavartiolaitoksen avustuksella käyttää poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa rajavartiolain (578/2005) 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta mainitun lain 77 a, 77 b, 77 f ja 77 i §:ssä säädettyin edellytyksin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

puolustusvoimista annetun lain 2 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 ja 10 §, sellaisena kuin niistä 2 § on laissa 427/2017, seuraavasti:

2 §

Puolustusvoimien tehtävät

Puolustusvoimien tehtävänä on:

- 1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluvat:
 - a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;
 - b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;
 - c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;
- 2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluvat:
 - a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;
 - b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;
- 3) osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan;
- 4) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

10 §

Virka-apu poliisille ja Rajavartiolaitokselle

Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille noudattaen, mitä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (/) säädetään.

Rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettulla sotilaalla on poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa oikeus suorittaa virka-aputehtävään liittyviä toimenpiteitä sekä käyttää voimakeinoja noudattaen, mitä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa ja muualla laissa erikseen säädetään.

Sotilaan oikeuteen hätävarjeluun sovelletaan, mitä rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Tällaisessa hätävarjeluissa ammattisotilas toimii virkavastuulla. Arvioitaessa hätävarjeluun puolus-

tettavuutta on otettava huomioon ammattisotilaalle koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset.

Puolustusvoimat antaa virka-apua Rajavartiolaitokselle noudattaen, mitä rajavartiolaissa (578/2005) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 23 §:n 1 ja 3 momentti seuraavasti:

23 §

Osallistuminen puolustusvoimien virka-aputehtäviin

Puolustusvoimat voi käyttää 6 luvun mukaisen sitoumuksen antaneita henkilöitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) tarkoitettuihin pelastustehtäviin sekä annettaessa virka-apua poliisille Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (/) mukaan.

Sitoumuksen antaneita henkilöitä ei kuitenkaan saa käyttää Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa eikä ampuma-aseen käyttöä sisältävissä tehtävissä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 23.6.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo

2.

Laki

rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajavartiolain (578/2005) 22 §:n 3 momentti, 77 a—77 d § ja 84 §,
 sellaisina kuin ne ovat, 22 §:n 3 momentti ja 77 b—77 d § laissa 749/2014, 77 a § laissa
 425/2017 ja 9/2019 ja 84 § laissa 109/2018, sekä
lisätään lakiin uusi 77 e—77 i § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

22 §

22 §

*Terrorismintorjunta ja muut erityistilanteet**Terrorismintorjunta ja muut erityistilanteet*

 Virka-apun antamisesta säädetään *tämän*
 lain 77 ja 77 a—77 d §:ssä.

 Virka-apun antamisesta säädetään 77 ja 77
 a—77 i §:ssä.

77 a §

77 a §

*Rajavartiolaitoksen virka-apu ja tuki poliisille terrorismirikoksen torjunnassa****Vaativa virka-apu poliisille***

Poliisilla on oikeus saada Rajavartiolaitok-
 selta Suomen merialueella ja talousvyöhyk-
 keellä sekä rajanylityspaikalla ja rajan lähei-
 syydessä sotavarusteeksi hankitulla aseistuk-
 sella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edel-
 lyttävää virka-apua rikoslain 34 a luvun 1 §:n
 1 momentin 2, 3 ja 5–8 kohdassa tai 2 momen-
 tissa tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa
 tehdyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttä-
 miseksi, jos se on välttämätöntä suuren ihmis-
 määrän henkeä tai terveyttä välittömästi uh-
 kaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaa-
 raan ole mahdollista torjua lievemmillä kei-
 noilla.

Poliisilla on oikeus saada Rajavartiolaitok-
 selta virka-apua, *joka sisältää poliisitehtävän*
suorittamiseen soveltuvaa rajaturvallisuus-
tehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Raja-
vartiolaitoksen aseistusta voimakkaampaa
aseistusta (vaativa virka-apu). Edellytyksenä
on, että vaativan virka-apun antaminen ei
vaaranna Rajavartiolaitokselle säädettyjen
muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

Edellytyksenä on lisäksi, että vaativan
virka-apun voidaan tilanteesta, tapahtumasta
tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä
muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perus-
teella olettaa olevan välttämätöntä suuren ih-
mismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti
vaarantavan:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Poliisilla on oikeus saada sisällöltään 1 momentissa tarkoitettua virka-apua vastaavaa tukea toimiessaan Euroopan unionin jäsenvaltion merialueella ja talousvyöhykkeellä jäsenvaltion pyynnöstä sellaisessa poliisin toimialaan kuuluvassa tehtävässä, joka perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön tai Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen, Euroopan unionin lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa määriteltujen terrorististen tekojen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. *Sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuva voimakeinojen käyttö edellyttää, että se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.* Voimakeinojen on oltava apua vastaanottavan Euroopan unionin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja pyynnön mukaisia. Tukeen sovelletaan, mitä tässä pykälässä ja 77 b–77 d §:ssä säädetään virka-avusta.

Rajavartiolaitoksella on poliisin johdolla oikeus sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvien voimakeinojen käyttöön rajavartiolaitoksen avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä 1 ja 2 momentin mukaisissa tilanteissa.

Sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvalla voimakeinojen käytöllä tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaista aseistusta voimakkaampaa sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.

Voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettä-

1) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5—8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi; tai

2) muun 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoslain 11, 21, 25 tai 34 luvussa tarkoitettun sellaisen rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Poliisilla on oikeus saada sisällöltään 1 momentissa tarkoitettua virka-apua vastaavaa tukea toimiessaan Euroopan unionin jäsenvaltion merialueella ja talousvyöhykkeellä jäsenvaltion pyynnöstä sellaisessa poliisin toimialaan kuuluvassa tehtävässä, joka perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön tai Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen, Euroopan unionin lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa määriteltujen terrorististen tekojen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Voimakeinojen on oltava apua vastaanottavan Euroopan unionin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja pyynnön mukaisia. Tukeen sovelletaan, mitä tässä pykälässä ja 77 c–77 g §:ssä säädetään virka-avusta.

[ks. 77 d §]

[ks. 77 f §]

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

vissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikoihin. Erityisesti on otettava huomioon siviilisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Ennen voimakeinojen käyttöä on niiden käytöstä mahdollisuuksien mukaan varoitettava.

Poliisi päättää tässä pykälässä tarkoitettujen voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä. Voimakeinoja saa käyttää vain rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies. Voimakeinojen käytöstä säädetään poliisilain 2 luvun 17 §:n 3 momentissa. Hätävarjeluun liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä. Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

[ks. 77 d ja 77 f §]

(uusi)

77 b §

Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi

Sen lisäksi mitä 77 a §:ssä säädetään, vaativaa virka-apua voidaan antaa valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa olevien valtionpäämiesten, ministereiden ja hallitustenvälisten kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan unionin korkea-arvoisten edustajien suojaamiseksi ja heidän vierailujensa turvaamiseksi. Edellytyksenä on, että henkilöön arvioidaan hänen vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai järjestön kansainvälisen aseman tai muun vastaavan syyn perusteella 77 a §:n 2 momentissa tarkoitettua henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä.

77 b §

77 c §

Päätöksenteko poliisille annettavasta virka-avusta

Päätöksenteko **vaativasta** virka-avusta

Edellä 77 a §:ssä tarkoitettussa tilanteessa virka-apua pyytää sisäministeriö ja sen anta-

Sisäministeriö pyytää vaativaa virka-apua Rajavartiolaitokselta. Valtioneuvosto päättää

Voimassa oleva laki

misesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa sisäministeriö voi välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa.

Ehdotus

yleisistunnossa vaativasta virka-avusta 77 a tai 77 b §:ssä säädetyn edellytyksin.

Jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, sisäministeriö voi välittömästi päättää vaativasta virka-avusta.

Edellä 1 ja 2 momentissa säädetystä poiketen sisäministeriö päättää 77 a tai 77 b §:ssä säädetyn edellytyksin sellaisesta vaativasta virka-avusta, joka sisältää 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Tässä momentissa tarkoitettua aseistuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Jos on ilmeistä, ettei virka-apupyynnöä ehditä tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi käsitellä 3 momentissa tarkoitettulla tavalla ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, Rajavartiolaitoksen esikunta voi Poliisihallituksen pyynnöstä päättää 3 momentissa tarkoitettua vaativasta virka-avusta. Poliisihallituksen on viipymättä ilmoitettava virka-apupyynnöstä sisäministeriölle ja Rajavartiolaitoksen esikunnan on viipymättä ilmoitettava virka-apupäätöksestä sisäministeriölle.

Sisäministeriön on viipymättä esiteltävä 2–4 momentissa tarkoitettua vaativaa virka-apua koskeva asia valtioneuvostolle, joka voi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Sisäministeriön on viipymättä ilmoitettava 1–3 ja 5 momentin nojalla ja Rajavartiolaitoksen esikunnan 4 momentin nojalla tehdystä vaativan virka-avun antamista koskevasta päätöksestä tasavallan presidentille.

Päätös vaativan virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

77 d §

Virka-apuosasto vaativassa virka-avussa

[ks. 77 c §:n 1 mom.]

Rajavartiolaitos määrää vaativan virka-aputehtävän suorittamiseksi tarvittavan virka-apuosaston varustuksen ja suuruuden.

[ks. 77 c §:n 2 mom.]

Virka-apuosastoa johtaa sen päälliköksi määrätty Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies tilannetta johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan.

[ks. 77 a §:n 3 ja 6 mom.]

Rajavartiolaitoksella on poliisin johdolla ja ohjauksessa oikeus käyttää 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta antaessaan vaativaa virka-apua poliisille. Mainittua aseistusta saa käyttää vain Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies.

77 c §

77 e §

Virka-aputilanteen johtaminen

Vaativan virka-aputehtävän johtaminen

Virka-avun antamisesta päättävä määrää 77 a §:n mukaisessa tilanteessa virka-apuosaston suuruuden ja varustuksen.

[ks. 77 d §]

Virka-apuosastoa johtaa sen päälliköksi määrätty rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies tehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan. Poliisi päättää virka-avun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta.

[ks. 77 d §]

Poliisi vastaa virka-aputilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohtodista ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä työturvallisuusjärjestelyistä.

[ks. 4 mom.]

Poliisin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston päälliköllä on riittävät tiedot virka-aputilanteesta, toimintaympäristöstä, tilanteen laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä.

Poliisi vastaa vaativan virka-aputehtävän turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta tilanteen yleisjohtamisesta sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintojen yhteensovittamisesta.

Rajavartiolaitos vastaa virka-apuosaston henkilöstöön kuuluvan ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön sekä niitä koskevat turvallisuusohjeet.

Poliisin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston johtajalla on riittävät tiedot virka-aputehtävästä, toimintaympäristöstä, tehtävän laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä.

Vaativassa virka-aputehtävässä tilannetta johtavalla poliisimiehellä on oltava riittävä perehtyneisyys virka-avussa käytettävään 77

Voimassa oleva laki

Ehdotus

a §:n 1 momentissa tarkoitettuun aseistukseen ja sen toimintatapoihin.

Poliisin on seurattava vaativan virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa. Edellytysten lakattua poliisin on määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi.

77 f §

Päätöksenteko voimakeinojen käyttämisestä vaativassa virka-aputilanteessa

[ks. 77 a §]

Poliisi johtaa 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettun aseistuksen käyttöä vaativassa virka-aputehtävässä ja päättää sen käyttämisestä poliisilaissa sekä 2 ja 3 momentissa säädetyn mukaisesti. Päätöksen vaativaan virka-apuun sisältyvien voimakeinojen käytöstä virka-aputilanteessa tekee päätökseen kuuluva poliisimies.

Vaativassa virka-aputilanteessa käytettävien voimakeinojen on oltava puolustettavien suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisuuteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Voimakeinojen käytöstä on mahdollisuuksien mukaan varoitettava virkatehtävän kohteena olevaa henkilöä etukäteen.

Vaativassa virka-aputilanteessa saadaan käyttää 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta vain, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä sekä hätävarjelun liioittelusta rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä.

77 d §

77 g §

Virka-avun kustannukset

Vaativan virka-avun kustannukset

Edellä 77 a §:ssä tarkoitettun virka-avun kustannuksista vastaa sen antaja silloin kun virka-

Rajavartiolaitos vastaa vaativan virka-avun antamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

avun antaminen poliisille on tehtävän luonne ja kiireellisyys huomioon ottaen välttämättömyydenä.

Mainitun virka-apun sitoessa suuria voimavaroja ja pitkittyessä siten, että se *haittaa olennaisesti rajavartiolaitoksen tai virka-apua antavan yksikön perustoimintoja* taikka aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, rajavartiolaitoksella on oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista.

Neuvoteltuaan ja sovittuaan virka-apua pyytäneen *poliisiyksikön* kanssa toiminnan muuttumisesta maksulliseksi virka-apun antaja päättää korvauksen perimisestä.

(uusi)

Jos vaativa virka-apu sitoo suuria voimavaroja tai pitkittyy siten, että siitä aiheutuu Rajavartiolaitokselle merkittäviä kustannuksia, sillä on kuitenkin oikeus saada korvaus sille aiheutuneista välittömistä kustannuksista vaativaa virka-apua pyytäneeltä. Rajavartiolaitos päättää toiminnan muuttumisesta maksulliseksi ja korvauksen perimisestä neuvoteltuaan asiasta vaativaa virka-apua pyytäneen tahon kanssa.

77 h §

Vaativaan virka-aputehtävään varautuminen

Poliisihallitus voi pyytää yksittäiseen 77 a §:ssä tarkoitettuun vaativaan virka-aputehtävään varautumiseksi Rajavartiolaitosta sijoittamaan ennalta välineistöä ja henkilöstöä virka-aputehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavan valmiuden saavuttamiseksi, jos voidaan olettaa, että tehtävän suorittamiseksi tarvitaan mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettua aseistusta. Varautumisessa on otettava huomioon tilanteesta tehty uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta.

Päätöksen 1 momentissa tarkoitetusta varautumisesta tekee Rajavartiolaitoksen esikunta. Varautumista koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle. Sisäministeriö voi päättää varautumisen keskeyttämisestä.

(uusi)

77 i §

Virka-apu poliisille esteen poistamiseksi

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, poliisiyksikkö voi pyytää Rajavartiolaitokselta esteen poistamiseksi tarpeellista virka-apua, joka sisältää 77 c §:n 3 momentissa tarkoitetun aseistuksen käyttöä. Hallintoyksikön

Voimassa oleva laki

Ehdotus

päällikkö päättää esteen poistamiseksi pyydetyn virka-avun antamisesta.

Sen estämättä, mitä 77 f §:n 3 momentissa säädetään, saadaan esineen tai muun vastaavan esteen poistamiseksi käyttää 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettua aseistusta, jos voimakeinojen käytöllä ja esteen poistamisella ei aiheuteta hengen tai terveyden vaaraa ja se on tarpeellista kiireellisen ja tärkeän virka-aputehtävän suorittamiseksi.

84 §

84 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset:

1) 36 §:n 3 momentissa, 37 §:ssä ja 71 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilön kiinniottamisesta samoin kuin 28, 59, 66, 66 a ja 69 §:ssä tarkoitettu omaisuuden haltuun ottamisesta sekä 28 a §:ssä tarkoitettu henkilöntarkastusta koskevasta toimenpiteestä laadittavasta pöytäkirjasta tai tehtävästä muusta merkinnästä;

2) rajavartiomiehen varustamisesta voimakäyttö- ja suojavälineillä sekä tarvittaessa rajavartiomiehen muusta varustuksesta;

3) tarvittaessa tässä laissa säädetyn lupa- tai ilmoitusasian käsittelemisestä sekä luvan hakemisesta ja ilmoituksen tekemisestä noudattavasta menettelystä.

Sisäministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset:

1) menettelystä haltuun otetun omaisuuden säilyttämisessä;

2) menettelystä kulkuneuvon pysäyttämisessä ja voimakeinojen käyttämisessä;

3) eläimen kiinniottamisesta, säilyttämisestä ja lopettamisesta;

4) tarvittaessa kieltotauluista ja muista merkeistä, joilla voidaan merkitä Rajavartiolaitoksen 71 §:ssä tarkoitettut kohteet ja harjoitukset sekä 7 luvussa tarkoitettu rajavyöhyke;

5) tarvittaessa Rajavartiolaitoksen kohteita tai aluetta koskevien turvatarkastustoimenpiteiden teknisistä menettelytavoista ja turvatarkastuksen käytännön järjestämisestä;

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset:

1) 36 §:n 3 momentissa, 37 §:ssä ja 71 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilön kiinniottamisesta samoin kuin 28, 59, 66, 66 a ja 69 §:ssä tarkoitettu omaisuuden haltuun ottamisesta sekä 28 a §:ssä tarkoitettu henkilöntarkastusta koskevasta toimenpiteestä laadittavasta pöytäkirjasta tai tehtävästä muusta merkinnästä;

2) rajavartiomiehen varustamisesta voimakäyttö- ja suojavälineillä sekä tarvittaessa rajavartiomiehen muusta varustuksesta;

3) tarvittaessa tässä laissa säädetyn lupa- tai ilmoitusasian käsittelemisestä sekä luvan hakemisesta ja ilmoituksen tekemisestä noudattavasta menettelystä.

Sisäministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset:

1) menettelystä haltuun otetun omaisuuden säilyttämisessä;

2) menettelystä kulkuneuvon pysäyttämisessä ja voimakeinojen käyttämisessä;

3) eläimen kiinniottamisesta, säilyttämisestä ja lopettamisesta;

4) tarvittaessa kieltotauluista ja muista merkeistä, joilla voidaan merkitä Rajavartiolaitoksen 71 §:ssä tarkoitettut kohteet ja harjoitukset sekä 7 luvussa tarkoitettu rajavyöhyke;

5) tarvittaessa Rajavartiolaitoksen kohteita tai aluetta koskevien turvatarkastustoimenpiteiden teknisistä menettelytavoista ja turvatarkastuksen käytännön järjestämisestä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6) tarvittaessa 77 a §:n mukaista virka-apua
koskevan pyynnön sisällöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki**poliisilain 2 luvun 17 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 2 luvun 17 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 540/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

2 luku

Yleiset toimivaltuudet**Yleiset toimivaltuudet**

17 §

17 §

Voimakeinojen käyttö

Voimakeinojen käyttö

Poliisilla on oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää virkamiehen henkilökohtaisen aseensa käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteina tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoimaa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia (781/1980) ja puolustusvoimista annettua lakia (551/2007). Poliisilla on oikeus Rajavartiolaitoksen avustuksella käyttää rajavartiolain (578/2005) 77 a §:ssä tarkoitettuja voimakeinoja rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen rajavartiolain 77 a–77 d §:ää.

Poliisilla on oikeus Puolustusvoimien avustuksella käyttää *sotilaan henkilökohtaista aseistusta* voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa *aseistusta Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (/) 7 §:n 2 momentissa ja 8, 9 ja 14 §:ssä säädettyin edellytyksin*. Poliisilla on oikeus Rajavartiolaitoksen avustuksella käyttää *poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa* rajavartiolain (578/2005) 77 a §:n 1 momentissa tarkoitettua aseistusta mainitun lain 77 a, 77 b, 77 f ja 77 i §:ssä säädettyin edellytyksin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

puolustusvoimista annetun lain 2 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 ja 10 §, sellaisena kuin niistä 2 § on laissa 427/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Puolustusvoimien tehtävät

Puolustusvoimien tehtävänä on:

1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluvat:

a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;

b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;

c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;

2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluvat:

a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;

b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;

3) osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan;

2 §

Puolustusvoimien tehtävät

Puolustusvoimien tehtävänä on:

1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluvat:

a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;

b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;

c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;

2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluvat:

a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;

b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;

3) osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

10 §

Virka-apu poliisille ja rajavartiolaitokselle

Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi siten kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään. Sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa säädetään, puolustusvoimilla on oikeus poliisin johdolla käyttää *sotilaallisia* voimakeinoja puolustusvoimien avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä.

Puolustusvoimat antaa virka-apua rajavartiolaitokselle siten kuin rajavartiolaitaissa (578/2005) säädetään.

4) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.

10 §

*Virka-apu poliisille ja **Rajavartiolaitokselle***

Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille noudattaen, mitä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (/) säädetään.

Rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitetulla sotilaalla on poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa oikeus suorittaa virka-aputehtävään liittyviä toimenpiteitä sekä käyttää voimakeinoja noudattaen, mitä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa ja muualla laissa erikseen säädetään.

Sotilaan oikeuteen hätävarjeluun sovelletaan, mitä rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Tällaisessa hätävarjelussa ammattisotilas toimii virkavastuulla. Arvioitaessa hätävarjeluun puolustettavuutta on otettava huomioon ammattisotilaalle koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset.

Puolustusvoimat antaa virka-apua Rajavartiolaitokselle noudattaen, mitä rajavartiolaitaissa (578/2005) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 23 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 23 §:n 1 ja 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

23 §

23 §

Osallistuminen puolustusvoimien virka-aputehtäviin

Osallistuminen puolustusvoimien virka-aputehtäviin

Puolustusvoimat voi käyttää *tämän lain* 6 luvun mukaisen sitoumuksen antaneita henkilöitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) tarkoitettuihin pelastustehtäviin sekä annettaessa virka-apua poliisille puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) mukaan.

Puolustusvoimat voi käyttää 6 luvun mukaisen sitoumuksen antaneita henkilöitä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007) tarkoitettuihin pelastustehtäviin sekä annettaessa virka-apua poliisille *Puolustusvoimien* virka-avusta poliisille annetun lain (/) mukaan.

Sitoumuksen antaneita henkilöitä ei kuitenkaan saa käyttää puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä.

Sitoumuksen antaneita henkilöitä ei kuitenkaan saa käyttää *Puolustusvoimien* virka-avusta poliisille annetun lain 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa *eikä ampuma-aseen käyttöä sisältevissä* tehtävissä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Asetusluonnokset

Valtioneuvoston asetus

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään Puolustusvoimien virka-avusta annetun lain (/) 5 §:n 2 momentin ja 10 §:n 3 momentin nojalla:

1 §

Sotilaan henkilökohtainen aseistus virka-aputehtävissä

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuja sotilaan henkilökohtaisia ampuma-aseita virka-aputehtävissä ovat:

- 1) lippaallisella tai itselataavalla kertatulella toimivat pistoolit niihin soveltuvine patruunoineen; sekä
- 2) haulikko, konepistooli, rynnäkkökivääri, tarkkuuskivääri, kevyt konekivääri ja ampuma-aselain (1/1998) 6 §:n 2 momentin 12 kohdassa tarkoitettu muu ampuma-ase niihin soveltuvine patruunoineen.

2 §

Vaativaa virka-apua tukeva aseistus

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuun vaativaa virka-apua tukevaan aseistukseen kuuluvat kranaattipistooli, kevyt kertasinko, raskas tarkkuuskivääri, 12.7 kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti.

3 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20

Valtioneuvoston asetus

Rajavartiolaitoksen vaativasta virka-apusta poliisille

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään rajavartiolain (578/2005) 77 c §:n 3 momentin nojalla:

1 §

Vaativaa virka-apua tukeva aseistus

Rajavartiolain 77 c §:n 3 momentissa tarkoitettuun vaativaa virka-apua tukevaan aseistukseen kuuluvat kranaattipistooli, kevyt kertasinko, enintään 12.7 kaliiperin konekivääri ja käsikranaatti.

2 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20