

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Heidi Aliranta, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala, puolustusministeriö
- poliisitarkastaja Marko Savolainen, Poliisihallitus
- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnantti Jyrki Ojala, Rajavartiolaitos
- sotilaslakimies, varatuomari Mika Lundelin, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa poliisille annettavaa virka-apua koskeva lainsäädäntö vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneita vaatimuksia. Tavoitteena on parantaa poliisin kykyä yhtäältä varautua ennakolta 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. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitystä on valmisteltu laajapohjaisesti ja hyvässä yhteisymmärryksessä eri viranomaistahojen kesken.

(2) Voimassa olevan virka-apulain merkittävimmät lainsäädännölliset ongelmakohdat liittyvät sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antamista koskeviin edellytyksiin sekä päätöksentekomenettelyyn. Sotilaalliset voimakeinot määritellään Puolustusvoimista annetun

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2021 vp

lain 4 §:ssä siten, että sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen ase- ja sitä voimakkaamman asevoiman käyttöä.

(3) Voimassa oleva laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille on vuodelta 1980. Laki on vanhentunut ja osin myös vaikeaselkoinen, eikä sen nojalla voida varmistua riittävän täsmällisestä ja tarkkarajaisesta säädösperstusta. Säädöspohjan selkeys on erityisen tärkeää vaativissa virka-aputilanteissa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan käytännön tasolla tavanomainen virka-apu on toiminut hyvin vanhentuneesta lainsäädännöstä huolimatta. Virka-apuun osallistuminen on Puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä, ja vuositasolla virka-aputehtäviä on satoja. Tyypillisiä virka-aputehtäviä ovat sodanaikaisten räjähteiden raivaaminen, alueen eristäminen ja henkilöiden etsiminen.

(4) Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että vuosina 2011—2018 Puolustusvoimat antoi poliisille virka-apua keskimäärin 67 kertaa vuodessa. Poliisin virka-apuna saamaa suorituskyyä ovat esimerkiksi 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-aputilanteissa mukana henkilökohtainen virka-ase. Tällöin aseenkanto liittyy mahdolliseen hätävarjelutarkoitukseen, ei voimankäyttötarkoitukseen. Puolustushaaroista eniten virka-aputehtävissä avustaa maavoimat.

(5) Valiokunta pitää hyvänä, että esityksessä ei muuteta virka-avun peruslähtökohtia. Kyse on edelleen poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti, eikä sääntelyllä luoda Puolustusvoimille itsenäisiä poliisista riippumattomia toimivaltuuksia tai tehtäviä. Virka-apua käytetään yksittäisissä tilanteissa, joissa poliisin omat resurssit ovat riittämättömät tai tehtävän suorittaminen edellyttää Puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Puolustusvoimien ensisijainen lakisääteinen tehtävä, Suomen sotilaallinen puolustaminen, ei saa virka-avun antamisen vuoksi vaarantua.

Vaativa virka-apu ja sitä koskeva päätöksenteko

(6) 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-avun antamisesta siten, että valtuutetaan päätöksessä tarkoitettujen voimakeinojen käyttöön, ja viimeisenä poliisin tilanneorganisaation johdon tekemä päätös käyttää voimakeinoja.

(7) Vaativa virka-apu voi 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Vaativaa virka-apua koskeva päätöksentekotasotaso säilytetään esityksen mukaan 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 voidaan tietyissä tilanteissa päättää nykyistä alemmalla päätöksentekotasolla, mikäli arvioitaisiin, että

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2021 vp

vaativassa virka-aputehtävässä on tarvetta turvautua poliisin omaa aseistusta lähellä olevan, mutta sitä voimakkaamman Puolustusvoimien aseistuksen käyttöön (esimerkiksi tarkkuuskivääri).

(8) Päätös 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, voidaan päätös tehdä Poliisihallituksen pyynnöstä Pääesikunnassa. Molemmissa tapauksissa asia tulisi jälkikäteen esitellä valtioneuvoston yleisistunnolle, jolla olisi toimivalta päättää virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Valiokunta pitää ehdotettua uutta sääntelyä hyvänä.

(9) Valiokunta toteaa, että sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua koskeva päätöksentekomekanismi ja erityisesti päätöksenteon valmistelu on varsin raskas prosessi ja vie aikaa. Saadun selvityksen mukaan Poliisihallituksen johtovalmiuspäivystys arvioi ensi vaiheessa tilanteen mahdollisesti vaatiman sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun tarpeen sekä laissa säädettyjen edellytysten täyttymisen. Tätä ennen asiaa arvioi operatiivista tilannetta johtava poliisilaitos, jonka esityksestä Poliisihallitus harkintansa perusteella lähtee viemään asiaa eteenpäin sisäministeriöön. Poliisihallitukselta saadun esityksen perusteella sisäministeriö arvioi tilannetta ja lain edellytysten täyttymistä ja sisäministeri harkintansa perusteella tekee päätöksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun pyytämisestä puolustusministeriöltä. Samanlaisesti operatiivisella tasolla valmistellaan mahdolliseen virka-apuun ryhtymistä pääesikunnan ja poliisiviranomaisten kesken. Puolustusministeriö valmistelee päätösehdotuksen valtioneuvoston yleisistunnolle, jonka koolle kutumisesta päättää pääministeri. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekomenettelyn osalta haasteina on riittävän ja ajantasaisen tilannekuvan välittäminen ministereille nopeasti muuttuvassa tilanteessa sekä yleisistunnon saaminen koolle riittävän nopeasti.

(10) Jos käsillä on kiiretilanne, on puolustusministeriössä arvioitava myös ministeriön päätöksentekotoimivaltaa koskevien laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. 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-avun antaminen kiireellisessä tilanteessa on virka-apulain 4 a §:ssä kytketty yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantaviin tilanteisiin.

Varautuminen vaativan virka-avun antamiseen

(11) Ehdotettuun virka-apulakiin on sisällytetty nimenomainen säännös varautumisesta. Säännös velvoittaa poliisia ja Puolustusvoimia yhteiseen suunnitteluun ja muihin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan virka-aputehtävien asianmukainen hoitaminen. Esitys sisältää ehdotukset säännöksiksi (1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 ja 3 mom., 2. lakiehdotuksen 77 h §), joiden nojalla viranomaiset voisivat ennakolta varautua vaativan virka-avun antamiseen tilanteissa, joissa tehdyn uhka-arvion mukaan voidaan olettaa, että tavanomainen virka-apu ei ole riittävä tehtävän suorittamiseksi, mutta tilanteesta ei ole olemassa sellaisia yksilöityjä, konkreettisia tietoja, joiden nojalla päätös vaativan virka-avun antamisesta voitaisiin tehdä.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2021 vp

(12) Säännökset mahdollistavat vaatimaan virka-apuun sisältyvän kaluston liikuttelun ennakolta tapahtumapaikalle sen varmistamiseksi, että mahdollisen uhkan toteutuessa vaativaa virka-apua kyetään antamaan tilanteen edellyttämän reagointiajan puitteissa. Valiokunta pitää tällaisen varautumissäännöksen lisäämistä lakiin tarpeellisenä. Valiokunta huomauttaa, että varautumista koskeva päätös ei millään lailla sido vaativan virka-avun antamisesta päättämisestä vastaavan toimivaltaisen tahon harkintavaltaa.

Yhteenveto

(13) Keskeisten sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden parissa työskentelevien viranomaisten (Puolustusvoimat, poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli) yhteistyön tulee olla mahdollisimman saumatonta ja sitä tulee tehdä tavalla, joka mahdollistaa kaikkien käytettävissä olevien kansallisten resurssien käyttämisen ja tiedon jakamisen erilaisiin uhkakuviin varautumisessa.

(14) Poliisi on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikostorjunnan keskeisin ja johtava viranomainen, myös kriisiaikoina. Puolustusvoimien päätehtävä on sotilaallinen maanpuolustus. Puolustusvoimat toimii sisäisen turvallisuuden kentällä ainoastaan poliisin pyynnöstä ja johdossa, eikä ehdotettu sääntely millään lailla muuta tätä asetelmaa. Asevelvollisuuslaki (Asevelvollisuuslaki 78 §) kieltää asevelvollisten käytön aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin tai muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin osana virka-apua. Valiokunta pitää tämän periaatteen säilyttämistä normaalioloissa perusteltuna.

(15) Valiokunta toteaa, että tällä ja viime vaalikaudella toteutetut lukuisat Puolustusvoimien valmiutta ja toimintakykyä sekä turvallisuusviranomaisten keskinäistä yhteistyötä tiivistävät lakihankkeet ovat olleet erittäin tarpeellisia. Nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys omalta osaltaan parantaa viranomaisten mahdollisuuksia reagoida myös laaja-alaisiin hybridiuhkiin.

(16) Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia koskeva sääntely on mahdollisimman tarkkarajaista. Valiokunta huomauttaa, että hybridiuhkatilanteessa voidaan kuitenkin joutua tilanteeseen, jossa Suomea vastaan kohdistuneessa vihamielisessä toiminnassa pyritään käyttämään hyväksi johto- ja toimivaltasuhteissa mahdollisesti vielä olevia epäselvyyksiä. Tähän seikkaan tulee eri turvallisuusviranomaisten välistä yhteistyötä ja sääntelyä kehitettäessä kiinnittää erityistä huomiota.

(17) Vaativassa hybridiuhkatilanteessa mahdollisimman nopean ja kattavan tilannekuvan muodostaminen on välttämätön edellytys tehokkaille vastatoimille. Tällöin on pystyttävä myös päättämään ilman viiveitä, toimitaanko uhkien torjunnassa virka-apuperusteisesti vai joudutaanko esimerkiksi käyttämään aluevalvontalain mukaisia toimivaltuuksia tai muuta säädöspohjaa. Tämä vaatii tiivistä viranomaisyhteistyötä ja -harjoittelua ja selkeyttä lainsäädännön tulkinnassa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2021 vp

Helsingissä 11.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola