

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia siten, että terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi poliisilla olisi oikeus saada puolustusvoimilta välttämätöntä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua. Voimakeinojen käyttö perustuisi poliisilain voimakeinojen käyttöä koskevaan säännökseen, ja virka-apua pyytäisi sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätettäisiin valtioneuvostossa.

Erittäin kiireellisessä ja vaarallisessa tilanteessa virka-apua pyytäisi poliisin ylijohto ja sen antamisesta päättäisi pääesikunta. Pyynnöstä ja päätöksestä olisi tällöin viipymättä ilmoitettava valtioneuvostolle. Voimakeinojen käytön laillisuudesta vastaisi virka-avun pyytäjä, sisäasiainministeriö tai poliisin ylijohto.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. NYKYTILA	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2. Kansainvälinen kehitys	4
1.2.1. Terrorismin torjunta	4
1.2.2. Kansainvälinen vertailu	4
Yleistä	4
Ruotsi	4
Norja	5
Tanska	5
2. Nykytilan arviointi	5
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	6
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	6
3.2. Keskeiset ehdotukset	6
4. Esityksen vaikutukset	7
4.1. Vaikutukset yksilön asemaan	7
4.2. Taloudelliset sekä organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	7
5. Asian valmistelu	7
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	7
5.2. Lausunnot	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
1. Lakiehdotuksen perustelut	8
2. Voimaantulo	9
3. Sääntämisen järjestys	9
LAKIEHDOTUS	11
puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta	11
LIITE	12
RINNAKKAISTEKSTI	12
puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta	12

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain (781/1980), jäljempänä virka-apulaki, 1 §:n perussäännöksen nojalla puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua 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. Kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi poliisilla on oikeus saada muunkinlaista kuin 1 §:n 1 momentin mukaan annettavaa virka-apua.

Lain 2 §:n perusteella virka-apua annetaan vain, milloin poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai milloin siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai välineistöä.

Lain 3 §:n perusteella virka-apua pyytää poliisin ylijohdosta tai poliisin lääninjohto. Kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi pyytää poliisin valtakunnallisen tai paikallisen yksikön päällikkö taikka asianomaisen poliisiyksikön tai -alueen johtovalmiudessa oleva päällystön kuuluva poliisimies. Pyynnöstä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtakunnallisen yksikön osalta poliisin ylijohdosta sekä poliisin lääninjohtoon ja paikallisen yksikön osalta poliisin lääninjohtoon.

Virka-avun antamisesta päättää pääesikunta taikka maanpuolustusalueen, merivoimien, ilmavoimien tai sotilasläänin esikunta. Kiireellisessä tapauksessa virka-avun antamisesta voi päättää varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö.

Lain 4 §:n nojalla poliisilla on oikeus saada muunkinlaista virka-apua, jos virka-apua tarvitaan rikoslain (39/1889) 16 luvun 4 tai 5 §:ssä tarkoitettujen rikosten ehkäisemiseksi ja 1 §:n 1 momentin mukaan annettava virka-apu olisi tähän ilmeisen riittämätöntä. Rikos-

lain 16 luvun 4 ja 5 § ovat ennen rikoslain uudistamista sisältäneet kapinaa ja yleisen rauhan rikkomista koskevat rikosnimikkeet.

Virka-apulain 4 §:ssä säädetyissä tilanteissa virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päättää valtioneuvosto.

Tilanteen kokonaisjohtovastuu on virka-apulain 5 §:n perusteella poliisilla. Poliisin virka-apuosastolle antamaa tehtävää johtaa virka-apuosaston päälliköksi määrätty sotilas niiden ohjeiden mukaan, jotka toimintaa johtava poliisimies on antanut. Poliisi vastaa lain 5 a §:n perusteella myös tehtävien yhteensovittamisesta ja työturvallisuudesta.

Virka-apuosaston voimakeinojen käyttämisestä säädetään virka-apulain 6 §:n 2 momentissa. Säännöksen perusteella virka-aputehtävää suorittavalla on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus poliisimiehen ohjauksessa käyttää tehtävän suorittamiseksi sellaisia välttämättömiä voimakeinoja, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Säännös vastaa asiallisesti poliisilain (493/1995) 27 §:n 3 momenttia.

Puolustusvoimien poliisille antamalla virka-avulla on vakiintunut käytäntö ja pitkä perinne. Merkittävässä kansainvälisissä kokouksissa poliisi on sopinut edeltä käsin puolustusvoimien kanssa puolustusvoimien erityisvälineistön ja henkilöstön käytöstä turvajärjestelyjen varmistamiseksi. Suomeen päättyneissä siviili-ilma-alusten kaappauksissa 1970-luvulla puolustusvoimat on antanut virka-apua kaapatun koneen saattamiseksi suomalaiselle kentälle sekä koneen eristämiseen ja vartiointiin.

Virka-apulakia tarkistettiin viimeksi vuonna 1998 voimaan tulleella lailla (346/1998). Säädökset on pyritty pitämään mahdollisimman hyvin ajantasaisina siten, että ne vastaavat valmiuslain 40 §:ssä säädettyä velvoitetta, jonka mukaan muun muassa valtion viranomaisten tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön

hoitaminen myös poikkeusoloissa. Säännös edellyttää, että viranomaiset huolehtivat siitä, että normaaliaikoja koskevat säännökset antavat niille riittävät toimivaltuudet tilanteen hallitsemiseksi.

Virka-apulain uudistamisen yhteydessä sen 1 §:ään lisättiin 6 kohta, jonka perusteella poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apua myös muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Sen perusteella poliisi on saanut puolustusvoimien erityishenkilöstöä ja välineistöä käyttöönsä esimerkiksi linnoittautumistilanteissa, joissa aseistautunut ja räjähtein varustautunut henkilö on rakennuksesta tai huoneistosta tulittanut voimakkailla aseilla tai uhannut räjäytyksellä. Tällöin puolustusvoimien kuljetuspanssariajoneuvot ovat olleet tarpeen alueen eristämässä sekä sivullisten ja poliisimiesten suojaamisessa. Koska kysymyksessä on puolustusvoimien erityisväline, on tarvittu myös asianmukaisen koulutuksen saanut puolustusvoimien henkilöstöön kuuluva sen käyttämiseen poliisin ohjauksessa.

1.2. Kansainvälinen kehitys

Terrorismin torjunta

Yhdistyneissä Kansakunnissa on tehty lukuisia yleissopimuksia, joilla terrorismiksi luokiteltavia tekoja on pyritty torjumaan. Sopimuksista varhaisimpia ovat rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa tehty yleissopimus (SopS 22 ja 38/1971) ja sen jälkeen tehdyt yleissopimus ilma-alusten laitoman haltuunoton ehkäisemisestä (SopS 62/1971) ja siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemisestä koskeva yleissopimus (SopS 56/1973). Nämä sopimukset solmittiin aikoinaan Lähi-idässä ja muualla suoritettujen ilma-aluskaappausten seurauksena. Sittemmin on tehty muun muassa kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan, (mukaan lukien diplomaattiset edustajat,) kohdistuvien rikosten ehkäisemisestä ja rankaisemisesta koskeva yleissopimus (SopS 62-63/1978) ja kansainvälinen yleissopimus panttivankien ottamista vastaan (SopS 38/1983) sekä yleissopimus

ydinaineiden turvajärjestelyjä koskevista toimista (SopS 72/1989).

Suomessa rikoslain 34 a luku, joka käsittelee terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia, tuli voimaan 1 päivänä helmikuuta 2003.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi kokouksessaan 21 päivänä syyskuuta 2001 terrorismin torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman. Kokouksessaan 23—24 päivänä maaliskuuta Eurooppa-neuvosto käsiteli Euroopan Unionin strategisia tavoitteita terrorismin torjumiseksi ja lausumaa terrorismin vastaisesta yhteisvastuullisuudesta.

Kansainvälinen vertailu

Yleistä. Poliisitoimi on järjestetty Euroopassa hyvin eri tavoin. Keski- ja Etelä-Euroopassa pääsääntöisesti sisäisestä turvallisuudesta vastaa suurempiin kaupunkeihin keskittyneiden poliisivoimien lisäksi sotilaallisesti santarmilaitos, joka on varustettu myös sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Pohjoismaissa puolustusvoimat on sotilasorganisaatio, jonka perustehtävä on suojata yhteiskuntaa ja sen oikeusjärjestystä ulkoista uhkaa vastaan. Poliisi taas on selkeästi siviiliviranomainen, jonka perustehtävä on ylläpitää yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta. Tämän vuoksi vertailuun on otettu vain Pohjoismaat.

Ruotsi. Puolustusvoimien tuesta siviilitoiminnalle (civil verksamhet) säädetään asetuksella (2002:375). Asetus ei kuitenkaan koske sellaista tukea, josta on erikseen säädetty lailla tai asetuksella. Puolustusvoimat saa pyynnöstä antaa tukea poliisille tai muille viranomaisille. Puolustusvoimat saa kuitenkin antaa tukea ainoastaan siinä tapauksessa, että sillä on tehtävään sopivat resurssit ja annettu tuki ei vaaranna sen ensisijaista tehtävää tai sen lakiperusteisia tehtäviä onnettomuuksissa. Puolustusvoimien antamalle tuelle on asetettu rajoituksia. Kun puolustusvoimat antaa tukea poliisille, sen henkilöstöä ei saa käyttää tilanteissa, joissa tulotaisiin käyttämään voimakeinoja. Tuen antamiseen saavat henkilökunnasta osallistua ainoastaan tehtävään sopivan koulutuksen saaneet henkilöt. Puolustusvoimien henkilökuntaa ei myöskään saa käyttää tilanteissa, joissa loukkaantumisen vaara ei ole vähäinen. Pyyntöön

poliisin tarvitsemasta puolustusvoimien tuesta tekee poliisiylhallitus. Jos pyyntö koskee ainoastaan kalustoa tai pienimuotoista tukea, pyynnön voi tehdä muussa järjestyksessä.

Norja. Puolustusvoimien avusta poliisille säädetään asetuksella (220/2003). Asetus koskee puolustusvoimien apua poliisille kaikissa tilanteissa (rauha, kriisi ja sota), paitsi jos lailla ei ole toisin säädetty tai jos toimenpiteet suoritetaan valmiussuunnitelmien mukaisessa järjestyksessä. Avuksi määritellään mikä tahansa henkilö- tai materiaalituki. Puolustusvoimat voi avustaa poliisia, kun se on yhdenmukaista sen ensisijaisten tehtävien kanssa ja poliisin omat henkilö- ja/tai materiaaliressurit ovat riittämättömät. Puolustusvoimat voi asettaa rajoituksia antamalleen tuelle. Poliisipäällikkö, joka vastaanottaa apua puolustusvoimilta, on operaation yleisjohtaja ja vastaa siitä, että toiminta tapahtuu lainsäädännön puitteissa. Puolustusvoimien apu jaotellaan hallinnolliseen, operatiiviseen ja varsinaiseen virka-apuun. Hallinnollisella avulla tarkoitetaan esimerkiksi kuljetusapua. Operatiivisella avulla tarkoitetaan esimerkiksi avustamista onnettomuuksissa tai räjähteiden käsittelyä. Varsinaisella virka-avulla tarkoitetaan esimerkiksi vaarallisen henkilön kiinnittämisenä annettua apua tai tilannetta, jossa on vaarana, että siinä pyritään huomattaviin yhteiskunnallisiin haittavaikutuksiin. Vaarallisen henkilön kiinnittäminen kuuluu poliisille ja puolustusvoimat avustaa esimerkiksi eristämiseksi. Tilanteessa, jossa pyritään huomattaviin yhteiskunnallisiin haittavaikutuksiin, puolustusvoimat avustaa poliisia vartiointissa sekä kohde- ja infrastruktuurin suojauksessa. Varsinaisessa virka-avussa poliisipäällikkö osoittaa pyyntönsä poliisidirektoatin kautta oikeusministeriölle, joka asiaa harkittuaan voi pyytää puolustusministeriöltä puolustusvoimien apua poliisille. Puolustusministeriö ilmoittaa päätöksensä oikeusministeriölle. Sellaisesta poliisille annettavasta puolustusvoimien avusta, jota ei ole mainittu asetuksessa, päättää puolustusministeriö tai se, jonka puolustusministeriö on tehtävään valtuuttanut. Päätöksentekoprosessi noudattaa varsinaisen virka-avun päätöksentekoprosessia.

Tanska. Puolustusvoimien virka-apua muille viranomaisille ei ole Tanskan lainsäädän-

nössä selkeästi säännelty. Puolustusvoimien tehtävistä annetussa laissa (Lov om forsvarsrets formål, opgaver og organisation m.v.), on ainoastaan yksi pykälä, jossa säädetään, että puolustusvoimat voi suorittaa muita tehtäviä siten kuin puolustusministeri on muiden ministereiden kanssa neuvoteltuaan sopinut. Sen sijaan joitakin luottamuksellisia ohjeita on annettu siitä, milloin poliisi voi pyytää puolustusvoimilta virka-apua. Ohjeita ei kuitenkaan ole kirjattu lainsäädäntöön. Puolustusvoimien virka-apu jaetaan tavanomaiseen ja erityiseen virka-apuun. Tavanomaista virka-apua on kadonneen henkilön etsintä, kuljetusapu, ammusten kerääminen ja liikenteen ohjaaminen suurissa yleisötapahtumissa. Poliisipäällikkö voi itsenäisesti pyytää puolustusvoimilta tavanomaista virka-apua. Yleensä se kuitenkin edellyttää edeltä käsin tapahtuvaa neuvottelua poliisihallituksen (Rigspolitichefen) kanssa. Erityisestä virka-avusta on kysymys silloin, kun poliisi pyytää puolustusvoimilta apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja puolustusvoimat avustaa poliisia voimakeinojen käyttämisessä. Jos tilanne ei ole kiireellinen, puolustusvoimien apua ei saa pyytää ilman poliisihallituksen lupaa.

Pääsääntöisesti puolustusvoimat ei anna poliisille virka-apua sellaisissa tilanteissa, joissa on mahdollista, että puolustusvoimien henkilökunta kohtaisi rikoksenteelijän. Joissakin tilanteissa tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa.

2. Nykytilan arviointi

Rikoslain 16 ja 17 luvun uudistamisen yhteydessä poistuivat rikoslain 16 luvun 4 §:n kapina ja 5 §:n yleisen rauhan häiritseminen rikosnimikkeinä. Kapinaa ja yleisen rauhan häiritsemistä vastaava rikosnimike väkivaltainen mellakka otettiin uudistamisen yhteydessä rikoslain 17 luvun 3 §:ään. Rikoslain 16 luvun 4 § tuli koskemaan niskoittelua poliisia vastaan ja 5 § väärän henkilötiedon antamista.

Näiden lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten vuoksi on välttämätöntä, että virka-apulain nykyisen 4 §:n viittaussäännökset saatetaan ajan tasalle.

Virka-apulain 1 § soveltuu nyky muodos-

saan myös rikoslain 17 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun väkivaltaiseen mellakkaan, koska tällöin kysymyksessä on perinteinen virka-apu, jolloin puolustusvoimien virka-apuosastolta ei edellytä voimakeinojen käyttämistä, vaan sitä käytetään pääsääntöisesti niiden alueiden eristämiseen, jotka poliisi on saanut haltuunsa ja tyhjentänyt mellakoitsijoista. Mahdollisia tilanteen hallitsemiseksi tarpeellisia voimakeinoja käyttää poliisi.

Lain 4 §:ssä säädettyä menettelyä, jossa siasiaiministeriö pyytää virka-apua puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päättää valtioneuvosto, ei ole jouduttu soveltamaan. Kaikki tilanteet on voitu ratkaista lain 3 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen.

Sotilaallista voimankäyttöä edellyttävää virka-apua ei voimassa olevassa laissa tarvinnut vielä ottaa huomioon. Syyskuun 11 päivän 2001 tapahtumat Yhdysvalloissa kuitenkin osoittivat, että terroriteko voidaan toteuttaa itsemurhaiskuina aiempaa paljon laajemmin seurauksin. Uudenlainen toteuttamistapa osoitti lainsäädännön puutteet terrorismin torjunnassa ympäri maailmaa.

Vakavimmat terroriteot saatetaan toteuttaa käyttämällä sellaisia välineitä, joiden torjumiseksi voidaan tarvita sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan aluevalvontalain (755/2000) 33 §:n mukaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden käyttöä asevoiman käyttöä.

Voimassa oleva virka-apulaki ei sovellu tilanteisiin, joissa saatettaisiin tarvita sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Poliisia ei ole perusteltua varustaa tällaisin voimankäyttövälinein. Suomalaisessa yhteiskunnassa niille ei ole käyttöä poliisin tavanomaisten tehtävien hoitamisessa. Lisäksi tällaiset voimankäyttövälineet edellyttävät erikoiskoulutusta ja koulutuksen antaman ammattitaidon ylläpitoa, mikä poliisitoimessa olisi vaikeasti järjestettävissä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Rikoslain 34 a luvussa tarkoitettujen terro-

ritekojen estämiseksi tai keskeyttämiseksi ehdotetaan puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettuun lakiin otettavaksi säännös sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä tarkoittavan virka-avun saamisesta terroriteoiksi luokiteltavissa tilanteissa. Vaikka on erittäin epätodennäköistä, että sanotunlaisia tekoja kohdistettaisiin Suomeen tai Suomessa oleviin kohteisiin, tulisi säännökset laatia sellaisiksi, että ne mahdollistavat välittömästi käynnistettävät vastatoimenpiteet tilanteen hallitsemiseksi ja rikollisen toiminnan keskeyttämiseksi.

Säännös täydentäisi osaltaan myös aluevalvontalakia, jossa säädetään Suomen alueellisesta koskemattomuudesta ja sen turvaamisesta. Aluevalvontalaissa säädetään sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä silloin, kun kohteena on vieraan valtion sota-alue, sotilasilma-alue tai sotilasajoneuvo. Tällöin kysymyksessä on toisen valtion sotilaan, sotilason, edellä mainittujen sotilasalusten tai ajoneuvojen taikka vieraan valtion valtionilma-alueen tai valtionalueen aiheuttaman ulkoisen uhan torjuminen. Sen sijaan terrorismin aiheuttaman uhan torjuminen kuuluu poliisille, koska tekijät eivät ole identifioitavissa minkään valtion sotilaksi, vaan rikoslain 34 a luvun mukaisesti rikollisiksi.

Jos terroriteko kohdistuu Suomeen taikka sen alueella oleviin ihmisiin tai omaisuuteen esimerkiksi kiristyneen kansainvälisen tilanteen aikana, sen torjumiseksi poliisin voi olla välttämätöntä saada puolustusvoimilta sotilaallisten voimakeinojen käyttöön tarvittavia välineitä sekä henkilöitä niiden käyttämiseen.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Voimassa olevan virka-apulain 1 §:n voidaan katsoa kattavan riittävältä osin virka-apulain nykyisessä 4 §:ssä säädetty tilanteet. Sen vuoksi lain 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälässä säädettäisiin virka-avun antamisesta tilanteissa, joissa yhteiskunnan tärkeälle toiminnolle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi poliisilla olisi oikeus saada sotilaallisten voimakeinojen käyttöä tarkoittavaa välttämätöntä virka-apua. Edellä mainittuja tilanteita olisivat terroristisessa tarkoitukses-

sa tehdyt rikokset sellaisina kuin ne säädetään rangaistaviksi rikoslain 34 a luvussa.

Rikoslain 34 a luvun 6 §:n määrittelyn mukaan jo muutenkin rangaistavaksi määritelty rikos tehdään terroristisessa tarkoituksessa, jos sillä pyritään

- aiheuttamaan vakavaa pelkoa väestön keskuudessa,

- pakottamaan oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomaisen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai jättämään tekemättä jotakin,

- oikeudettomasti kumoamaan jonkin valtion valtiosääntö tai muuttamaan sitä tai horjuttamaan vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttamaan erityisen suurta vahinkoa valtion taloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille; tai

- aiheuttamaan erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille.

Terrorismi on yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten turvallisuutta, henkeä ja terveyttä äärimmäisen vakavasti vaarantavaa toimintaa. Koska tällaisen toiminnan estäminen tai keskeyttäminen saattaisi edellyttää ääritapauksessa sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, tulisi virkaavun antamista koskeva päätöksenteko pidättää mahdollisimman korkealla poliittisella tasolla. Virka-apua pyytäisi sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto. Koska on mahdollista, että terrori-iskun uhka tulee tietoon joko täysin yllättäen taikka niin lyhyellä varoitusajalla, ettei valtioneuvostoa ennetä saada päätösvaltaiseksi, päätöksen virkaavun antamisesta tekisi tällaisessa tilanteessa pääesikunta poliisin ylijohdon pyynnöstä. Tässä tapauksessa virkaavun pyytämistä ja siitä päättämisestä olisi ilmoitettava välittömästi valtioneuvostolle, jolle saat-taisi vielä jäädä mahdollisuus puuttua me-neillään olevaan tilanteeseen.

Kaikissa virka-aputilanteissa virkaavun pyytäjää vastaisi toimenpiteen laillisuudesta ja pyynnön mukaisten voimakeinojen käytöstä. Poliisin toimeksiannosta tapahtuva voimankäyttö perustuisi poliisilain 27 §:ään. Terrorismitilanteissa vastuu toimenpiteen lailli-

suudesta olisi siten sisäasiainministeriöllä tai poliisin ylijohdolla.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset yksilön asemaan

Ehdotuksessa tarkoitettujen sotilaallisten voimakeinojen käyttö olisi hyvin epätodennäköistä ja kohdistuisi toteutuessaankin vain äärimmäisen vakavia rikoksia tekeviin.

4.2. Taloudelliset sekä organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Ehdotuksella ei ole suoranaisia taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotuksella ei ole myöskään organisatorisia eikä henkilöstövaikutuksia. Puolustusvoimilla on meneillään järjestelyt, joilla puolustusvoimien kantahenkilökuntaan kuuluvista muodostetaan virka-apuosastoja.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäasiainministeriö asetti 13 päivänä kesäkuuta 2001 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus puolustusvoimien virkaavusta poliisille annetun lain 4 §:n viittaus-säännösten uudistamiseksi. Työryhmään kuuluivat edustajat sisäasiainministeriön poliisi-osastolta, puolustusministeriöstä ja pääesikunnasta. Syyskuun 11 päivänä 2001 Yhdysvalloissa tapahtuneiden terroritekojen johdosta työryhmän toimeksiantoa laajennettiin käsittämään myös terroritekojen torjunta.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoita sisäasiainministeriön poliisiosastolta, pääesikunnasta ja oikeusministeriöstä.

5.2. Lausunnot

Esityksestä ei ole pyydetty lausuntoja, koska lainmuutos on valmisteltu sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön yhteistyönä ja työryhmä on kuullut asiantuntijoita tarvittavassa laajuudessa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

4 §. Voimassa olevan puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 4 §:n perusteella poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta muunkinlaista kuin 1 §:n 1 momentissa mainittua virka-apua rikoslain 16 luvun 4 tai 5 §:ssä tarkoitettujen rikosten ehkäisemiseksi. Virka-apua pyytää tällöin sisäasiainministeriö ja sen antamisesta päättää valtioneuvosto. Tammikuun 1 päivänä 1999 voimaan tulleen rikoslain uudistuksen yhteydessä rikoslain 16 ja 17 luvut uudistettiin. Uudistuksen jälkeen 16 luvun 4 §:ssä säädetään niskoittelusta poliisia vastaan ja 5 §:ssä väärän henkilötiedon antamisesta. Aikaisemmin voimassa olleen 4 §:n kapinaa ja 5 §:n yleisen rauhan häiritsemistä koskevat säännökset kumottiin ja niitä lähinnä vastaava väkivaltaista mellakkaa koskeva säännös otettiin rikoslain 17 luvun 3 §:ään.

Virka-apulain uudistamisen yhteydessä 1 §:ään lisättiin 6 kohta, jonka perusteella poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apua myös muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Lain 1 §:ssä luetellut tehtävät kattavat riittävässä määrin voimassa olevan rikoslain 17 luvun 3 §:ssä säädetty tilanteet, koska niissäkin on yleensä kysymys vain perinteisestä virka-aputehtävästä, joka ei lähtökohtaisesti edellytä virka-avun antajalta voimakeinojen käyttöä.

Voimakeinojen käyttö voi tulla kysymykseen vain virka-apulain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa hätävarjelutilanteissa ja erittäin tärkeää ja kiireellistä virka-aputehtävää suorittaessa. Tällöin virka-aputehtävää suoritavalla on oikeus poliisimiehen ohjauksessa käyttää tehtävän suorittamiseksi vain sellaisia välttämättömiä voimakeinoja, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen käyttöä koskeva säännös vastaa poliisilain 27 §:n 3 momentin säännöstä. Hätävarjelutilanne tai voimakeinojen käyttötarve voi syntyä äkkiarvaamatta, minkä vuoksi poliisin on ennen toiminnan aloittamista selostettava virka-

apuosaston päällikölle, milloin oikeus hätävarjeluun ja voimakeinojen käyttämiseen ovat olemassa. Voimakeinojen käyttämisestä päättää ja niiden käyttämisestä antaa ohjeen aina toimivaltainen poliisimies.

1 momentti. Ehdotetun momentin perusteella poliisilla olisi oikeus saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttämistä edellyttävää virka-apua rikoslain 34 a luvussa tarkoitettun terroriteon estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Puolustusvoimien virka-apua tarvittaisiin lähinnä silloin, kun edellä mainittuja tekoja toteuttavat henkilöt olisivat varustautuneet vahvoihin suoja- ja hyökkäysvälinein, joiden torjumiseksi ja niiltä suojautumiseksi tarvittaisiin sellaisia sotilaallisia voimakeinoja, joista säädetään aluevalvontalain 33 §:ssä ja joiden käyttämiseen poliisilla ei ole koulutusta. Sotilaallisella voimakeinolla tarkoitetaan sotavarusteina tapahtuvaa aseellisten voimakeinojen käyttämistä, joka on sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa. Tällaisia sotavarusteita ovat esimerkiksi erityyppiset rynnäkkökivääriä voimakkaammat konetuliaseet, tykit, ohjukset ja räjähteet. Virka-aputilanteessa sotilaallisella voimakeinolla tarkoitettaisiin myös sotavarusteina varustettujen panssariajoneuvojen, sota-alusten sekä sotilasilma-alusten aseistuksen käyttöä. Vaikka tällaisten voimakeinojen käyttötarve on lähinnä teoreettinen, on säännös tarkoituksenmukaista ottaa lakiin. Sotilaallisia voimakeinoja saatettaisiin tarvita esimerkiksi tilanteissa, jossa terroristien haltuun ottama ilma-alus olisi tulossa Suomen ilmatilaan taikka se olisi Suomen ilmatilassa poistunut lentoreitiltään suunnaten lentonsa kohti yhteiskunnan kannalta erittäin merkittävää ja tuhoutuessaan laajalle alueelle tuhoa tai vakavaa vaaraa aiheuttavaa kohdetta, esimerkiksi ydinvoimalaa. Tällainen ilma-alus saatataisi suunnata lentonsa myös kohden huomattavaa taajamaa taikka paikkaa, jossa on koolla valtion ylintä johtoa.

Edellä mainituissa teoissa tekijöinä eivät voisi olla minkään valtion sotilaat, jotka asepujensa perusteella olisivat tunnistettavissa vieraan valtion asevoimiin kuuluviksi. Vieraan valtion sotilaiden tai asevoimien muo-

dostamaan uhkaan sovelletaan aluevalvontalakea. Sama koskee vieraan valtion sotilaskäskyn, valtioneuvoston asetusten (971/2000) 18 §:n mukaan Suomen ilmatilaan tulevaa tunnistamatonta ilma-alusta pidetään sotilasilma-aluksena, kunnes se tunnistetaan joksikin muuksi. Miehittämättömä ilma-alusta pidetään aina sotilasilma-aluksena.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin päätöksenteosta edellä mainituissa äärimmäisen vakavissa tilanteissa. Virka-apun antaminen edellyttäisi pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä. Päätöksentekomenettely vastaisi pääosin voimassa olevassa 4 §:ssä säädettyä päätöksentekoa.

Kaikissa tilanteissa ei kuitenkaan ole mahdollista saada välittömästi valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä. Tällaisia tilanteita voisivat olla äkillisesti valtion turvallisuusviranomaisten tietoon tulleet tapahtumat, joissa rikolliset ovat pääsemässä tavoittelemansa päämäärään eikä päätösvaltaista valtioneuvostoa ennätettäisi saada kokoon. Virka-apua voisi tällöin pyytää poliisin ylijohdo pääesikunnalta. Virka-apumenettelyyn sovellettaisiin mitä lain 5 ja 5 a §:ssä säädetään. Virka-apun pyytämistä ja siitä päättämisestä olisi välittömästi ilmoitettava valtioneuvostolle, joka päättäisi toiminnan jatkamisesta taikka jo aloitetun virka-apun antamisen keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Ilmoituksen valtioneuvoston yleisistunnolle tekisi virka-apua pyytänyt poliisin ylijohdo sisäasiainministeriön kautta. Pääesikunta informoisi luonnollisesti omalta osaltaan asiasta välittömästi puolustusministeriötä.

3 momentti. Momentti vastaisi muutettavan pykälän 2 momenttia. Sen mukaan puolustusvoimia ei saisi määrätä 1 momentin säännöksessä tarkoitettuihin toimiin ilman siinä edellytettyä virka-apun pyyntöä ja valtioneuvoston päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylimpään päällikkyteen kuuluvasta toimivallasta muuta johdu. Pykälän 2 momentissa säädetty päätöksentekomenettely ei näin ollen sulje pois tasavallan presidentin mahdollisuutta määrätä puolustusvoimia sotilaskäskyllä kyseisiin tehtäviin. Sotilaallisten voimakeinojen käytöstä päättäminen sotilaskäskyasiana kuuluu siten pääsääntöisesti

puolustusvoimien ylipäällikön toimivallan alaan. Toisaalta vain tasavallan presidentti puolustusvoimien ylipäällikkönä voi puheena olevissa tapauksissa päättää virka-apun antamisesta sotilaskäskyasiana. Muilta osin päätöksenteosta on säädetty tyhjentävästi 2 momentissa. Puolustusvoimain komentaja tai muu sotilasesimies ei siten voi tehdä asiassa päätöstä. Edellä mainittu päätöksentekomenettely vastaisi aluevalvontalaissa säädettyä menettelyä. Sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä päättää sen mukaan lähtökohteisesti puolustusministeriö. Valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi tarvittavista toimenpiteistä päättävät kuitenkin puolustusvoimat ja rajavartiolaitos.

Edellä mainittuun toimenpiteeseen ryhtymisestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle.

4 momentti. Lakiin esitetään otettavaksi viittaussäännös aluevalvontalakiin, koska näin korostettaisiin puolustusvoimien ja poliisin tehtävien jakoa, jonka perusteella puolustusvoimia käytetään torjumaan ulkoisia uhkia ja poliisi vastaa maan sisäisestä turvallisuudesta. Tämä osaltaan selkiinnittäisi viranomaisten vastuualueita siitä huolimatta, että puolustusvoimien erityiskalustoa ja henkilöstöä osallistuisi poliisin johdettavana olevaan tilanteeseen.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

3. Säättämjärjestys

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Ehdotetussa lainmuutoksessa ei säädetä poikkeuksista perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin. Ehdotuksella on tarkoitus täydentää säännöksiä normaaliajan ja poikkeusolojen väliin jäävään ajanjaksoon soveltuvasta viranomaisten toimivallasta erittäin vaarallisten rikollisten tekojen torjumiseksi. Poliisin toimeksiannosta tapahtuva voimankäyttö perustuisi poliisilain 27 §:ään.

Ehdotuksessa on pyritty kuvaamaan tarkkarajaisesti ne poliisitoiminnalliset tilanteet, joissa puolustusvoimilta pyydetäisiin virkapuna sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Puolustusvoimien sotavarusteiden tapah-tuvasta virka-avusta poliisille päättäisi valtioneuvoston yleisistunto, jolloin päätök-sen-teko tapahtuisi korkeammalla poliittisella ta-solla. Terrorismitilanteet saattavat syntyä niin nopeasti, ettei päätösvaltaista valtioneu-voston yleisistuntoa ennätetä saada kokoon. Jotta viranomaisille jäisi mahdollisuus ryhtyä riittäviin torjuntatoimiin, ehdotuksessa on ra-jattu ne tilanteet, jolloin päätöksen virka-avun antamisesta tekisi pääesikunta poliisiin

ylijohdon pyynnöstä. Tällaisesta päätök-sen-teosta olisi välittömästi informoitava valtio-neuvostoa, jolle jäisi mahdollisuus joko hy-väksyä tehty päätös taikka peruuttaa se.

On katsottava, että ehdotettu laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esi-tyksestä pyydetäisiin eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausun-to.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus-kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimien virka-avusta poliisille 5 päivänä joulukuuta 1980 annetun lain (781/1980) 4 § seuraavasti:

4 §

Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua, jos se on välttämätöntä rikoslain (39/1889) 34 a luvussa tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvostossa. Yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää poliisin ylijohdon pääesikunnalta, joka välittömästi päättää vir-

ka-avun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 momentissa tarkoitettuihin toimiin ilman 2 momentissa edellytettyä virka-avun pyyntöä ja päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____ .

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimien virka-avusta poliisille 5 päivänä joulukuuta 1980 annetun lain (781/1980) 4 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Milloin virka-apua tarvitaan rikoslain 16 luvun 4 tai 5 §:ssä tarkoitettujen rikosten ehkäisemiseksi ja 1 §:n 1 momentin mukaan annettava virka-apu olisi tähän ilmeisen riittämätöntä, poliisilla on oikeus saada muunkinlaista virka-apua. Virka-apua pyytää tällöin sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päättää valtioneuvosto.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 momentin säännöksessä tarkoitettuihin toimiin ilman siinä edellytettyä virka-avun pyyntöä ja valtioneuvoston päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylimpään päällikkyteen kuuluvasta toimivallasta muuta johdu.

Ehdotus

4 §

Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua, jos se on välttämätöntä rikoslain (39/1889) 34 a luvussa tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvostossa. Yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää poliisin ylijohto pääesikunnalta, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 momentissa tarkoitettuihin toimiin ilman 2 momentissa edellytettyä virka-avun pyyntöä ja päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .*