

Mikael Lohse <https://orcid.org/0000-0002-6450-9469>

OTT, VT, neuvotteleva virkamies, sisäministeriö

UUDISTUNUT SÄÄNTELY PUOLUSTUSVOIMIEN VIRKA- AVUSTA POLIISILLE



Lyhyempi kirjoitus
Julkaistu 20.9.2022
www.edilex.fi/artikkelit/28067

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	SOVELTAMISTILANTEET	2
3	TAVANOMAINEN VIRKA-APU JA SITÄ KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO	3
4	VAATIVA VIRKA-APU JA SITÄ KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO	5
5	TOIMIVALTA JA VOIMAKEINOJEN KÄYTTÖ	8
6	LOPUKSI	9
	LÄHTEET	10

1 JOHDANTO

Puolustusvoimien toinen päätehtävä on muiden viranomaisten tukeminen. Tähän tehtävään kuuluu puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2.1 §:n 2 kohdan mukaan virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Tehtävään kuuluu myös pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja. Virka-apu on lakiin perustuvaa voimavarojen tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toiminnan tukemiseksi.¹ Puolustusvoimilla on vuosittain satoja virka-aputehtäviä, kuten sodanaikaisten räjähteiden raivaaminen, alueen eristäminen ja henkilöiden etsiminen. Puolustushaaroista eniten virka-aputehtävissä avustaa maavoimat.² Pelastustoimintaan osallistuminen sitä vastoin ei ole virka-apua, vaan siihen rinnastettava lakisääteinen velvoite.

Puolustusvoimien muiden viranomaisten tukemista koskeva sääntely levittäytyy useaan säädökseen. Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille noudattaen, mitä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (342/2022) säädetään. Puolustusvoimien Rajavartiolaitykselle antamasta virka-avusta taas säädetään rajavartiolaissa (578/2005). Virka-apu yhteiskunnan turvaamiseksi mahdollistaa Puolustusvoimien voimavarojen hyödyntämisen myös sen varsinaisiin tehtäviin kuulumattomissa asioissa edellyttäen, että virka-avusta on säädetty virka-avun vastaanottajaa koskevassa lainsäädännössä.³ Merenkulun ympäristönsuojelulaki (1672/2009) on esimerkki tällaisen virka-avusäännöksen sisältävästä säädöksestä. Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan pelastuslain (379/2011) ja meripelastuslain (1145/2001) mukaan.⁴ Puolustusvoimat on lisäksi velvollinen varautumaan väestönsuojeluun ja laatimaan pelastuslaitoksen johdolla tarpeelliset suunnitelmat tehtävien hoitamisesta väestönsuojelussa sekä antamaan pelastusviranomaisille sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointia varten tarvittavat tiedot. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi arvio sotilaallisesta uhkasta siviili-

¹ Aine – Nurmi – Ossa – Penttilä – Salmi – Virtanen 2011, s. 73–74.

² PuVL 7/2021 vp, s. 2.

³ HE 264/2006 vp, s. 19 ja 24.

⁴ HE 264/2006 vp, s. 19.

väestölle, sotilaallisen toiminnan vaikutuksesta väestön suojaamiseen ja väestön siirtämiseen sekä tarpeesta toteuttaa valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettu väestön tai sen osan siirtäminen.⁵

Tässä artikkelissa keskitytään Puolustusvoimien virka-apuun poliisille. Eduskunta hyväksyi 29.4.2022 lain Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (jatkossa virka-apulaki). Tämä 15.6.2022 voimaan tullut laki sisältää säännökset virka-avun antamisen edellytyksistä ja virka-apua koskevasta päätöksenteosta. Laissa säädetään myös virka-avussa käytettävistä voimakeinoista ja niiden käytöstä. Virka-avussa on kyse poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti, eikä sääntelyllä luoda Puolustusvoimille itsenäisiä poliisista riippumattomia toimivaltuuksia.⁶ Virka-avun tarkoituksena ei ole korvata virka-apua pyytävän viranomaisen voimavarojen yleistä riittämättömyyttä ja, mikä tärkeintä, Puolustusvoimien ensisijainen tehtävä – Suomen sotilaallinen puolustaminen – ei saa virka-avun antamisen vuoksi vaarantua (virka-apulaki 2.1 §).⁷

2 SOVELTAMISTILANTEET

Virka-apulain 2.2 §:ssä säädetään tilanteista, joissa Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua. Lainkohdan soveltamistilanteet on jäsennetty 10 kohtaan.⁸ Arvion soveltamistilanteen käsillä olosta tekee tavanomaisen virka-avun osalta Pääesikunta tai puolustushaaraesikunta virka-apulain 7.1 §:n nojalla ja vaativan virka-avun osalta valtioneuvosto, puolustusministeriö tai Pääesikunta siten kuin päätöksenteosta lain 10 §:ssä säädetään.

Virka-apulain 2.2 §:n 1 kohta koskee virka-apua henkilön etsimiseksi tai kiinni ottamiseksi. Kohta sisältää myös erityisen vaarallisiin kiinniottoihin liittyvät tukitoimet. Pykälän 2 kohta koskee tukea paikan tai alueen eristämiseksi tai tutkimiseksi sekä paikkaan, alueelle, rakennukseen, tilaan tai kulkuneuvon pääsemiseksi. Tämä kohta mahdollistaa virka-avun saamisen esimerkiksi rikospaikan tai suuronnettomuuden tapahtumapaikan eristämiseksi ja suojaamiseksi sivullisilta esitutkinnan turvaamiseksi. Virka-apu tulee kyseeseen myös tilanteissa, joissa poliisin omat välineet eivät ole tarpeeksi voimakkaita tai tarkoituksenmukaisia tilaan pääsemiseksi. Virka-apua on annettava pykälän 3 kohdan mukaan liikenteen ohjaamiseksi esimerkiksi suurten tapahtumien tai valtiovierailujen yhteydessä. Pykälän 4 kohta ulottaa virka-avun henkilön tai omaisuuden tilapäiseen suojaamiseen. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi turvapaikanhakijoiden äkilliseen maahantuloon liittyvistä erilaisista järjesty- ja tukitehtävistä samoin kuin panssaroidun miehistönkuljetusvaunun tarjoamisesta poliisille vaarallisen ja aseistetun kohdehenkilön kiinniottamiseksi. Pykälän 5 kohta säätelee virka-avun antamisesta räjähteen tunnistamiseksi tai siviiliräjähteen raivaamiseksi. Puolustusvoimat vastaa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 89.3 §:n nojalla sotilasräjähteiden raivaamisesta, joten virka-apu rajoittuu siviiliräjähteeksi tunnistetun materiaalin kuljettamiseen, säilytykseen ja hävittämiseen.⁹

Virka-apulain 2.2 §:n 6 kohta käsittää virka-avun suuren tapahtuman tai yleisötilaisuuden suojaamiseksi. Kohdassa tarkoitettuja tapahtumia ovat esimerkiksi merkittävät EU-kokoukset ja kansainväliset urheilutapahtumat. Kohdan nojalla voidaan erottaa myös mielenosoituksia toisistaan esimerkiksi ajoneuvojen ja rakenteiden avulla, kunhan perusoikeutena turvattuun kokoontumisvapauden käyttöön ei puututa.¹⁰ Pykälän 7 kohdan mukaan virka-apua on annettava kulkuneuvon, aluksen, ilma-aluksen tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi tai sen pysäyttämiseksi. Puolus-

⁵ HE 18/2018 vp, s. 58.

⁶ HE 106/2021 vp, s. 39 ja PuVL 7/2021 vp, s. 2.

⁷ PeVL 3/2022 vp, s. 2.

⁸ PeVL 3/2022 vp, s. 2 ja HaVM 9/2022 vp, s. 4.

⁹ HE 106/2021 vp, s. 40–41.

¹⁰ HaVM 9/2022 vp, s. 4.

tusvoimat voi kohdan nojalla avustaa poliisia kulkuneuvon pysäyttämiseksi esimerkiksi piikkimattoja käyttämällä tai esteen asentamalla. Ilma-aluksen kulkuun puuttuva virka-apu voi olla sen liikkeen suuntaamista tai laskeutumaan pakottamista ja miehittämättömän ilma-aluksen yhteydessä sen pysäyttämistä käyttämällä teknistä välinettä. Pykälän 8 kohdassa säädetään virka-avusta kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi. Kohta mahdollistaa Puolustusvoimien henkilöstön käyttämisen poliisin apuna erilaisten kansainvälisten kokousten ja valtiovierailujen yhteydessä tapahtumaturvallisuuden varmistamiseksi. Pykälän 9 kohta koskee virka-avun antamista ihmisen hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Kohdassa tarkoitettu virka-apu realisoituu erityisesti lain 8 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa vaativan virka-avun tilanteissa. Pykälän 10 kohta ulottaa virka-avun tilanteisiin, joissa on kyse kaluston, välineistön, tilojen tai Puolustusvoimien asiantuntija-avun luovuttamisesta tilapäisesti poliisiin käyttöön. Kohta täsmennettiin eduskunnassa perustuslakivaliokunnan siitä tekemän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen vuoksi.¹¹

3 TAVANOMAINEN VIRKA-APU JA SITÄ KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO

Tavanomaista virka-apua koskeva sääntely muodostuu virka-apulain sisältöä koskevasta säännöksestä (5 §) sekä virka-apupyynnöstä (6 §) ja siitä päättämistä koskevasta säännöksestä (7 §). Tässä yhteydessä käsitellään myös varautumispyyntö (4.2 §) ja sitä koskeva päätös (4.3 §) vaatimaan virka-apuun, koska poliisi pyytäneen Puolustusvoimilta usein tavanomaista virka-apua ja lisäksi varautumista vaatimaan virka-apuun.

Tavanomainen virka-apu sisältää Puolustusvoimien henkilöstön ja välineistön käyttöä. Valtaosa Puolustusvoimien virka-avusta poliisille on tavanomaista virka-apua, joka vain harvoin sisältää voimakkeiden käyttöä. Lainvalmistelutöiden mukaan poliisi ei ole pyytänyt Puolustusvoimilta aseellista voimankäyttöä sisältävää virka-apua vuosiin.¹² Jos virka-apuosastoon kuuluvilla ammattisotilailla on virka-aputehtävässä mukana henkilökohtainen virka-ase, aseenkannon peruste on useimmiten hätävarjelu eikä voimankäyttö. Virka-apulain 5.1 §:n mukaan virka-apu voi kuitenkin 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 voimankäyttövälineillä tarkoitetaan patukkaa, sumutinta, sotakoiraa ja muita Puolustusvoimissa hyväksytyjä vaikutuksiltaan ja ominaisuuksiltaan ampuma-asetta lievempiä voimankäyttövälineitä.¹³ Sotilaan henkilökohtaisesta aseistuksesta virka-aputehtävissä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (396/2022, virka-apuasetus).¹⁴ Asetuksen 1 §:n mukaan virka-apulain 5 §:ssä tarkoitettuja sotilaan henkilökohtaisia ampuma-aseita virka-aputehtävissä ovat: 1) lippaallisella tai itselataavalla kertatulella toimivat pistoolit ja niihin soveltuvat patruunat sekä 2) haulikko, konepistooli, rynnäkkökivääri, tarkkuuskivääri, kevyt konekivääri ja muu ampuma-ase sekä niihin soveltuvat patruunat. Muulla ampuma-aseella tarkoitetaan ampumaselain (1/1998) 6.2 §:n 12 kohdan mukaan asetta, joka esimerkiksi rakenteeltaan ja ominaisuuksiltaan on tavanomaisesta poikkeava. Tällaisena ampuma-aseena voidaan pitää esimerkiksi ampumaselain 8 §:ssä tarkoitettua taskuasetta, kuten Glock 19-pistoolia.

¹¹ HE 106/2021 vp, s. 41–44, PeVL 3/2022 vp, s. 2–3 ja HaVM 9/2022 vp, s. 13.

¹² HE 106/2021 vp, s. 7.

¹³ HE 106/2021 vp, s. 49.

¹⁴ Asetus on tullut voimaan 15.6.2022 eli samanaikaisesti kuin uusi virka-apulaki.

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 ja 4) pyynnön perusteet (virka-apulaki 6.1 §). Tehtävällä tarkoitetaan jotakin virka-apulain 2.2 §:ssä mainituista soveltamistilanteista, kuten liikenteen ohjaamista tai räjähteen tunnistamista. Pyyntö perusteilla puolestaan tarkoitetaan sen taustalla olevia tosiseikkoja. Kyse on toisin sanoen pyydetyn virka-avun konkreettisista käyttöedellytyksistä eli pyynnön perusteiden kautta voidaan tarkistaa, että ne liittyvät ilmoitettuun tehtävään. Tämä puolestaan auttaa sen tarkistamisessa, onko pyydetyn virka-avun laatu ja määrä oikeassa suhteessa käsitellä olevaan tarpeeseen nähden sekä arvioidulta kestoaltaan realistinen.¹⁵

Virka-apulain 6.2 § edellyttää laatimaan virka-apupyynnön kirjallisesti. Pyyntö voidaan tehdä suullisesti vain kiireellisissä tilanteissa, mutta tällöinkin se on viipymättä saatettava kirjalliseen muotoon. Dokumentointivaatimus liittyy ennen kaikkea sisäisen tarkastuksen ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan toimintaedellytysten varmistamiseen. Virka-avun pyytämisestä päättäneet virkamiehet on kyettävä yksilöimään jälkepäin.¹⁶

Tavanomaista virka-apua pyytää Poliisihallitus, mutta kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi pyytää myös Poliisihallituksen alainen poliisiyksikkö (virka-apulaki 7.1 §). Tällaisia paikallispoliisiin luettavia poliisilaitoksia on tätä kirjoitettaessa 11.¹⁷ Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköjä ovat poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1.2 §:n mukaan keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Näistä kahdesta vain keskusrikospoliisilta voi käytännössä odottaa kiiretilanteessa virka-apupyynnöä. Jos jokin Poliisihallituksen alainen poliisiyksikkö on pyytänyt Puolustusvoimilta kiireellistä virka-apua, siitä on viipymättä ilmoitettava Poliisihallitukselle. Myös suojelupoliisi voi pyytää virka-apua Puolustusvoimilta, mutta suojelupoliisille annettava virka-apu ei saa sisältää aseellisten voimakeinojen käyttöä. Virka-avun rajaus liittyy suojelupoliisin rooliin turvallisuus- ja tiedustelupalveluna eli tehtävään, jonka ytimessä on voimankäytön sijasta tiedustelutieto ja sen hallinta.¹⁸ Suojelupoliisi on sisäministeriön alainen valtakunnallinen yksikkö, ja niinpä se ei ilmoita Puolustusvoimille tekemästään virka-apupyynnöstä Poliisihallitukselle.

Tavanomaisen virka-avun antamisesta päättää virka-apulain 7.1 §:n nojalla Pääesikunta taikka maavoimien, merivoimien tai ilmavoimien esikunta. Koska kaikissa näissä esikunnissa on ympärivuorokautinen päivystysjärjestelmä, päätöksen tekee myös kiiretilanteessa se esikunta, jolta virka-apua pyydetään. Päätöksestä on käytävä ilmi pyynnön johdosta tehty ratkaisu virka-avun antamisesta tai sen hylkäämisestä sekä päätöksen perustelut, voimassaoloaika ja sovelletut säännökset. Virka-avun voimassaoloaika rajoittavat myös tosiasialliset olosuhteet: päätös virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa (virka-apulaki 7.3 §). Virka-apu päättyy aina pyydetyn tehtävän tultua täytetyksi. Jos virka-avun tarve jatkuisi muussa kuin virka-apupyynnössä alun perin yksilöidyssä tehtävässä, tulee vaatia uutta virka-apupyynnöä ja tehdä siitä niin ikään uusi päätös.¹⁹

Virka-apulain 7.2 § sisältää säännöksen virka-avun pyytämisestä ja antamisesta tilanteessa, jossa on kyse esteen poistamisesta. Virka-apua esteen poistamiseksi pyytää Poliisihallitus. Pääesikunta puolestaan päättää esteen poistamiseksi pyydetyn virka-avun antamisesta. Esteen, kuten tien tukkeeksi ajetun ajoneuvon tai suojarakenteen, poistamiseksi on sallittua käyttää vaativaa virka-apua tukevaa aseistusta, esimerkiksi kevyttä kertasingkoa. Virka-apulain 7.2 §:n nojalla annetulla virka-avulla ei kui-

¹⁵ HE 106/2021 vp, s. 49.

¹⁶ HE 106/2021 vp, s. 50.

¹⁷ Poliisi, Yhteystiedot.

¹⁸ Ks. myös Lohse – Viitanen 2019, s. 39.

¹⁹ HE 106/2021 vp, s. 50–52.

tenkaan saa vaikuttaa henkilöön. Tämä edellyttää varmistumaan siitä, että esteen raivaamisen tarkoituksessa toteutetun voimakeinon käytön välittömässä vaikutuspiirissä ei ole ihmisiä.²⁰

Virka-apulain 4 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään varautumisesta vaativaan virka-apuun. Sääntely mahdollistaa viranomaisten ennakkollisen varautumisen tilanteissa, joita varten tehdyn uhka-arvion mukaan tavanomainen virka-apu ei välttämättä riitä tehtävän toteuttamiseen. Varautumisella on erityinen merkitys silloin, kun virka-avun luonne tai sisältö voi äkkiä muuttua sellaiseksi, joka edellyttää merkittävää sotilaallista voimankäyttöä.²¹ Poliisihallitus voi pyytää vaativaan virka-aputehtävään varautumiseksi Puolustusvoimia sijoittamaan ennalta välineistöä ja henkilöstöä tapahtumapaikalle sen varmistamiseksi, että uhkan realisoituessa siihen kyetään reagoimaan ajoissa ja tarvittaessa sotiin henkilökohtaisia aseita, kuten rynnäkkökivääriä, järeämmällä aseistuksella.²²

Varautumista koskevaan pyyntöön sovelletaan soveltuvin osin mitä virka-apupyynnöstä säädetään (virka-apulaki 4.2 §). Varautumispyynnön on siten oltava yksilöity ja siitä voidaan odottaa käyvän ilmi ainakin 1) mitä tehtävää varautuminen koskee, 2) perusteltu arvio varautumisen edellyttämästä henkilöstöstä ja välineistöä ja 3) tilanteesta tehty uhka-arvio. Varautumispyynnössä on nimittäin otettava huomioon uhka-arvio ja laajemminkin kokonaisarvio tilanteesta.²³ Virka-apupyynnön dokumentointivaatimuksen taustalla vaikuttavat syyt koskevat yhtä lailla varautumispyyntöä. Näin ollen myös varautumispyyntö on lähtökohtaisesti annettava Puolustusvoimille kirjallisesti. Tilanteessa, jossa varautumispyyntö on asian kiireellisyyden vuoksi tehty ensi alkuun suullisesti, on viipymättä vahvistettava myös kirjallisesti.

Päätöksen varautumisesta vaativaan virka-aputehtävään tekee virka-apulain 4.3 §:n nojalla Pääesikunta. Varautumispäätös voidaan tehdä, jos voidaan olettaa, että sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttö ei riitä virka-aputehtävän suorittamiseksi. Varautumispäätös ei ole virka-avun antamista koskeva päätös, eikä se valtuuta poliisia vaativan virka-avun sisältämien voimakeinojen käyttöön. Pääesikunnan varautumispäätös ei luonnollisestikaan sido vaativasta virka-avusta päättävän eli lähtökohtaisesti valtioneuvoston harkintavaltaa. Varautumista koskevasta pyynnöstä ja päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle ja puolustusministeriölle. Puolustusministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan tai sisäministeriön pyynnöstä päättää varautumisen keskeyttämisestä. Säännöksellä paitsi turvataan ministeriön hallinnonalavalvontaa, myös varmistetaan mahdollisuus puuttua ylimitoitetuksi arvioituun varautumiseen.²⁴

4 VAATIVA VIRKA-APU JA SITÄ KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO

Vaativan virka-avun sisällöstä ja edellytyksistä säädetään virka-apulain 8 ja 9 §:ssä ja sitä koskevasta päätöksenteosta 10 §:ssä. Vaativa virka-apu voi virka-apulain 8 §:n mukaan sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Sotilaan voimankäyttövälineet ja henkilökohtainen aseistus on määriteltävä edellä. Tätä voimakkaampia Puolustusvoimien aseita ei voida tyhjentävästi luetella, sillä poliisitehtävien kirjo on laaja ja niinpä kysymys aseiden soveltuvuudesta poliisitehtävään on ratkaistava tapauskohtaisesti. Äärimmäisessä tilanteessa uhkaan, kuten ammattimaisesti johdetun ja erityisen vaarallisilla ampuma-aseilla varustetun terroristiryhmän, vastaaminen virka-avun keinoin saattaisi vaatia lähes yhtä tehokkaan aseistuksen käyttöä kuin maanpuolustustehtävässä.²⁵ Perustuslakivaliokunta

²⁰ HE 106/2021 vp, s. 50–51.

²¹ HE 106/2021 vp, s. 46.

²² PuVL 7/2021 vp, s. 3–4.

²³ HE 106/2021 vp, s. 47.

²⁴ PuVL 7/2021 vp, s. 4 ja HE 106/2021 vp, s. 47.

²⁵ HE 106/2021 vp, s. 53.

on todennut, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö voi vaarantaa niiden kohteena olevien oikeutta elämään, ja että tällaisen voimankäytön vaikutukset voivat ulottua myös ulkopuolisiin.²⁶ Näin ollen vaativaan virka-aputehtävään soveltuva aseistusta harkittaessa on annettava ratkaiseva merkitys sivullisten henkilökohtaisen koskemattomuuden suojalle ja valinnoille, jotka parhaiten toteuttavat suhteellisuusperiaatetta ja vähimmän haitan periaatetta.

Edellytyksenä vaativan virka-avun antamiselle on virka-apulain 8 §:n mukaan, 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, lainkohdassa tarkemmin määritellyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Välttämättömyydellä tarkoitetaan sitä, että tekoa ei poliisin arvion mukaa ole mahdollista estää tai keskeyttää muulla keinolla eli poliisin omilla voimankäyttövälineillä. Vaaran tulee olla yleistä eli kohdistua suureen määrään ihmisiä. Tällä tarkoitetaan vähintään kymmeniä ihmisiä.²⁷ Sitä vastoin ei edellytetä konkreettista ja välittömästi uhkaavaa vaaraa.²⁸ Riittää, että havaintojen tai yksilöityjen tietojen perusteella voidaan tehdä oletus potentiaalisesta vaarasta.²⁹ Olennaista on myös, että vaativaa virka-apua saadaan antaa muidenkin kuin terrorismirikosten estämiseen tai keskeyttämiseen.³⁰ Kyseeseen tulevat erityisesti sellaiset vakavat henkeen tai terveyteen kohdistuvat rikokset, joiden osalta teon alkaessa tai sen kuluessa ei pystytä määrittelemään, onko tekijällä terroristinen tarkoitus vai ei. Sääntelyn tavoitteena on saada riittävän tehokkaasti estettyä tai keskeytettyä ihmisten henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavat teot, kuten erityyppiset joukkosurmat, tekijän motiivista riippumatta.³¹

Ottaen huomioon, että virka-apulain 9 § koskee kansainvälistä erityissuojelua nauttavia henkilöitä, muodostaa säännös eräänlaisen vaativan virka-avun soveltamisalalaajennuksen. Pykälän mukaan vaativaa virka-apua voidaan antaa valtiovierailulla tai muulla virallisella vierailulla Suomessa olevien valtionpäämiesten, ministereiden ja kansainvälisen järjestöjen ja EU:n korkea-arvoisten edustajien suojaamiseksi ja heidän vierailujensa turvaamiseksi. Edellytyksenä on, että henkilöön arvioidaan hänen vierailullaan kohdistuvan hänen asemansa, edustamansa valtion tai muun vastaavan syyn perusteella virka-apulain 8 §:ssä tarkoitettu uhka eli henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen perusteltu uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi virka-apu on välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta on kritisoinut säännöksen erkaantuvan siitä lähtökohdasta, että vaativalla virka-avulla torjuttavan vaaran on oltava yleistä eli kohdistuttava suureen ihmismäärään.³² Virka-apulain 9 §:ssä tarkoitettu henkilöpiiri on kuitenkin suppea ja säännös on tarkoitettu sovellettavaksi vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Valtaosa vierailuista kyetään hoitamaan poliisin omin voimavaroin tai tavanomaista virka-apua hyödyntämällä.³³

Vaativan virka-avun päätöksentekomenettely voidaan jakaa kahteen linjaan: voimakkaampia sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä päätöksenteosta säädetään virka-apulain 10 §:n 1 ja 2 momentissa ja kohdennetumman sotilaallisen asevaikutuksen sisältävästä päätöksenteosta pykälän 3 ja 4 momentissa.³⁴ Virka-apulain 10.1 §:ssä olevan pääsäännön mukaan sisäministeriö pyytää vaativaa virka-apua puolustusministeriöltä ja valtioneuvosto päättää puolustusministeriön esittelystä vaativasta virka-avusta. Jollei valtioneuvoston yleisistuntoa ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, päätöksen

²⁶ PeVL 3/2022 vp, s. 3.

²⁷ HE 106/2021 vp, s. 53–54.

²⁸ Ks. myös PeVL 23/2005 vp, s. 3 ja PeVL 3/2022 vp, s. 3.

²⁹ HE 106/2021 vp, s. 54–55.

³⁰ HaVM 9/2022 vp, s. 6.

³¹ HE 106/2021 vp, s. 54 ja HaVM 9/2022 vp, s. 7.

³² Vrt. PeVL 23/2005 vp, s. 3 ja PeVL 3/2022 vp, s. 4.

³³ HE 106/2021 vp, s. 57–58 ja HaVM 9/2022 vp, s. 8.

³⁴ HE 106/2021 vp, s. 59.

tekee viipymättä puolustusministeriö (virka-apulaki 10.2 §). Tällainen akuutti, välittömiä toimia edellyttävä tilanne voi syntyä esimerkiksi yöllä tai muutoin virka-ajan ulkopuolella. Puolustusministeriön päätösehdotuksesta valtioneuvostolle tai puolustusministeriössä laaditusta kiirepäätöksestä on käytävä ilmi sisäministeriön pyynnön johdosta tehty ratkaisu vaativan virka-avun antamisesta tai sen hylkäämisestä sekä päätöksen perustelut ja sovelletut säännökset. Vaativaa virka-apupäätöstä valmisteleva puolustusministeriön esittelijä saa nämä tiedot sisäministeriön tekemästä pyynnöstä. Vaativaa virka-apupyyntöä valmisteleva sisäministeriön esittelijä puolestaan saa tai pyytää tarvitsemansa tiedot Poliisihallituksesta.³⁵

Edellä mainitusta pääsäännöstä poiketen puolustusministeriö päättää sisäministeriön pyynnöstä (virka-apulaki 10.3 §) ja kiiretapauksessa Pääesikunta Poliisihallituksen pyynnöstä (10.4 §) vaativasta virka-avusta, joka rajoittuu enimmillään sellaiseen poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaan aseistukseen, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta. Tällaisesta niin sanotusta ryhmätason tai keskikategorian aseistuksesta säädetään virka-apuasetuksen 2 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan virka-apulain 10.3 §:ssä tarkoitettuun vaativaa virka-apua tukevaan aseistukseen kuuluvat kranaattipistooli, kevyt kertasinko, raskas tarkkuuskivääri ja 12,7 millimetrin kaliiperin konekivääri sekä niihin soveltuvat patruunat ja ammuksot sekä käsikranaatti. Kyse on tyhjentyvästä luettelosta, ja siksi virka-apulain 10 §:n 3 tai 4 momentin säätämässä päätöksentekomenettelyssä ei voida päättää esimerkiksi kranaattikonekiväärin tai panssarintorjunta-ohjuksen sisältävästä virka-avusta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna, että päätöksentekijänä olisi pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunto ja ettei päätöksentekoa vaativasta virka-avusta edes kiiretilanteessa osoitettaisi alemmas kuin ministeriötasolle. Tällä tavoin päätös poliisin turvautumisesta Puolustusvoimien voimankäyttöapuun pysyisi eduskunnalle vastuunalaisen ministerin johtamassa ministeriössä. Valiokunta ei kuitenkaan pidä vaativan virka-avun päätöksentekosääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena, koska virka-apulain 10 §:n 3 ja 4 momentin merkitystä rajaavat yhtäältä käytettävissä olevan virka-avun sisältö ja toisaalta edellytys tilanteen poikkeuksellisesta kiireellisyydestä silloin, kun päätöksen tekee viranomainen.³⁶ Lisäksi on huomioitava kaiken vaativasta virka-avusta päättämisen kattavat informointivelvoitteet: Pääesikunnan on viipymättä ilmoitettava tekemästään virka-apupäätöksestä puolustusministeriölle (virka-apulaki 10.4 §) ja puolustusministeriön taas on heti ilmoitettava kaikista puolustushallinnossa päätetyistä vaativista virka-apuasioista valtioneuvostolle, joka voi virka-apulain 10.5 §:n nojalla päättää yleisistunnossa sellaisen avun jatkamisesta tai lopettamisesta.³⁷

Kaikissa virka-apulain 10 §:n 1–4 kohtien kattamissa päätöksentekomenettelyissä päätös vaativan virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin vaativan virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa (virka-apulaki 10.7 §). Valtioneuvosto voi kuitenkin päättää vaativan virka-avun lopettamisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnan, kuten paremman tilannekuvan pohjalta, milloin tahansa. Virka-apulain 10.6 § turvaa Puolustusvoimien ylipäällikön tilannekuvaa säätämällä, että puolustusministeriön ja Pääesikunnan on viipymättä ilmoitettava tekemistään vaativaa virka-apua koskevista päätöksistä tasavallan presidentille. Presidentti on ylipäällikön roolissaan pidettävä tietoisena joukkojensa käytöstä – myös silloin, kun nämä ovat vaativissa virka-aputehtävissä.³⁸

³⁵ HE 106/2021 vp, s. 60 ja 62.

³⁶ PeVL 3/2022 vp, s. 5. Ks. myös HaVM 9/2022 vp, s. 9.

³⁷ HE 106/2021 vp, s. 61–62 ja HaVM 9/2022 vp, s. 9.

³⁸ HE 106/2021 vp, s. 62–63. Ks. myös PuVL 7/2021 vp, s. 3.

5 TOIMIVALTA JA VOIMAKEINOJEN KÄYTTÖ

Virka-apuosastoon kuuluvalla on virka-aputehtävää toteuttaessaan oikeus poliisimiehen ohjeiden mukaisesti tehdä sellaisia virka-aputehtäviin liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisimies hänelle osoittaa (virka-apulaki 13.1 §). Virka-apuosaston näkökulmasta kyse on rutiiniluonteisista, kuten järjestyksenvalvontaan, liikenteenohjaamiseen, henkilön tai omaisuuden tilapäiseen suojaamiseen tai yleisötilaisuuden turvaamiseen liittyvistä, avustustehtävistä. Tällaisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu voimakeinojen käyttämistä.³⁹

Virka-apuosastoon kuuluvan oikeudesta käyttää voimakeinoja säädetään ammattisotilaiden ja muiden virka-apuosastoon kuuluvien osalta erikseen. Ammattisotilaalla on virka-apulain 13.2 §:n nojalla oikeus poliisimiehen johdolla ja ohjauksessa sellaisten virka-aputehtävän toteuttamisessa tarpeellisten voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet valtuuttaa. Tarpeellisuuden vaatimus tarkoittaa sitä, ettei voimakeinoin tule turvautua ilman odotusta niiden käytön tuloksellisuudesta. Vähimmän haitan periaate puolestaan edellyttää valitsemaan kyseeseen tulevista voimankäyttövälineistä sen, josta aiheutuva vahinko tai haitta jää tarkoitetulle kohteelleen pienimmäksi.⁴⁰ Ammattisotilaan voimakeinorepertuaari sisältää myös ampuma-aseet. Muulla kuin ammattisotilaalla on sitä vastoin oikeus vain sellaisten muiden kuin ampuma-aseen käyttöä sisältävien voimakeinojen – kuten patukan ja sumuttimen – käyttämiseen, joihin poliisimies hänet valtuuttaa. Tällöinkin virka-apulain 13.3 § edellyttää, että voimakeinon käyttö on välttämätöntä erittäin tärkeän ja kiireellisen virka-aputehtävän toteuttamiseksi. Muita kuin ammattisotilaita voidaan siis valtuuttaa voimankäyttöön vain poikkeuksellisesti, ja tällöinkin vain lievemmällä voimankäyttövälineillä. Tämä käytettävyysero on tärkeä ottaa huomioon jo virka-apuosastoa asetettaessa. Kaikkia virka-apuosastoon kuuluvia koskee vaatimus täyttää virka-aputehtävä poliisin johdolla ja ohjauksessa. Johtaminen toteutuu poliisiopeeraation johdon antaman voimankäyttöohjeistuksen kautta ja ohjaaminen siten, että virka-apuosaston kanssa tapahtumapaikalla toimiva poliisimies välittää toimintakäskyt ja muutoinkin tarkkailee tilannetta ja osaston toimintaa.⁴¹

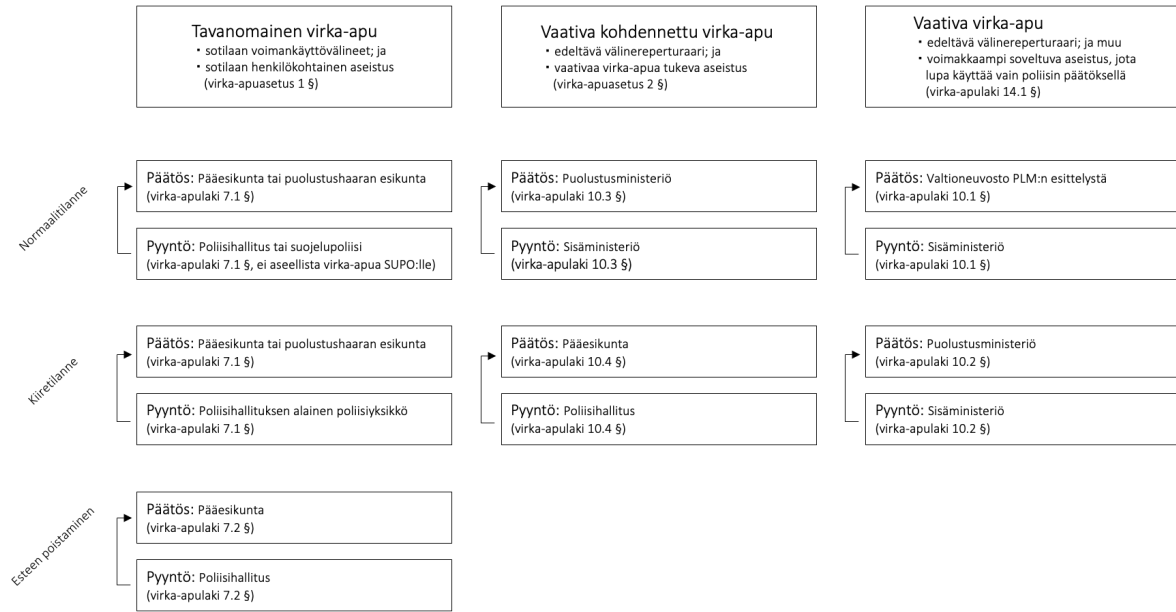
Vaativaa virka-apua koskeva päätöksenteko on vaiheittaista: ensin tehdään päätös pyytää virka-apua, sitten annetaan päätös virka-avun antamisesta siten, että valtuutetaan päätöksessä mainittujen voimakeinojen käyttöön, ja viimeisenä poliisin tilanneorganisaatio tekee päätöksen käyttää voimakeinoja.⁴² Pelkkä virka-apupäätös itsessään ei siis oikeuta voimankäyttöön. Päätöksen vaativaan virka-apuun sisältyvien voimakeinojen käytöstä virka-aputilanteessa tekee päällystöön kuuluva poliisimies (virka-apulaki 14.1 §). Päällystöön kuuluvia poliisimiehiä paikallispoliisissa ovat poliisiasetuksen (1080/2013) 1.1 §:n e -kohdan mukaan muun muassa ylikomisario ja komisario. Puolustusvoimien virka-apua poliisille koskevaa päätöksenteon kokonaisuutta ja poliisin voimankäyttöpäätöksen paikkaa tässä päätöksentekojärjestelmässä havainnollistetaan alla kuviossa 1.

³⁹ HE 106/2021 vp s. 66.

⁴⁰ Ks. myös Lohse – Viitanen 2019, s. 32.

⁴¹ HE 106/2021 vp, s. 67.

⁴² PuVL 7/2021 vp, s. 2.



Kuvio 1. Puolustusvoimien virka-apua poliisille koskeva päätöksenteko

6 LOPUKSI

Puolustusvoimien virka-apua poliisille koskevan uuden päätöksenteko- ja toimivaltuussäätelyn myötä tarvitaan virka-apupäätöksen toimeenpanon käytännön harjoittelua. Virka-aputehtävissä on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä noudatettava poliisitoiminnan yleisistä periaatteista erityisesti suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Näiden virka-apulain 3 §:ssä mainittujen periaatteiden noudattamisvelvollisuus kohdistuu nimenomaan Puolustusvoimien virka-apuosastoon. Siksi on tärkeää, että virka-apuosastoon määrättävät ammattisotilaat, asevelvolliset ja sitoumuksen antaneet henkilöt perehdytetään riittävästi periaatteiden sisältöön ja niiden asettamiin toimintastandardeihin.⁴³ Harjoittelua tulisi toteuttaa myös yllätysoikeuksien avulla, jotta aidot kehittämisskohteet tunnistetaan. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää Puolustusvoimien ja poliisin väliseen yhteydenpitoon, kuten järjestelmien yhteensopivuuteen, salattuihin yhteyksiin ja tietojen turvuokitteluun.⁴⁴

⁴³ HE 106/2021 vp, s. 44–45. Ks. myös Högström 2019, s. 68–71.

⁴⁴ Liesinen – Karinen – Lahtinen 2017, s. 48 ja Laine – Malinen 2020, s. 25–26.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, Moderni Kriisilainsäädäntö. WSOYpro Oy 2011.

Högström, Markus, Asevelvollisten voimankäyttö normaalioloissa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2019.

Laine, Toni – Malinen, Anton, Poliisin ja Puolustusvoimien välinen virka-apu. Poliisiammattikorkeakoulu 2020.

Liesinen, Kalle – Karinen, Risto – Lahtinen, Katri, Puolustusvoimien antaman virka-avun nykytila ja kehittäminen. Puolustusministeriö 2017.

Lohse, Mikael – Viitanen, Marko, Johdatus tiedusteluun. Alma Talent 2019.

Virallislähteet

HaVM 9/2022 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi.

HE 106/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi.

HE 18/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi.

HE 264/2006 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 3/2022 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi.

PeVL 23/2005 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PuVL 7/2021 vp, Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi.

Poliisin kotisivut

Poliisi, Yhteystiedot, <https://poliisi.fi/yhteystiedot>.