Olli Mäenpää
15.9.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp)

Sotavarustein tapahtuva asevoiman käyttö

Poliisin yleiset toimivaltuudet sotavarustein tapahtuvaan asevoiman käyttöön

Poliisilla olisi 1. lakiehdotuksen 2 luvun 17 §:n mukaan yleisenä toimivaltuutena oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää virkamiehen henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoimaa terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia ja puolustusvoimista annettua lakia. Samoin poliisilla olisi 7. lakiehdotuksen 77 a §:n 2 momentin mukaan vastaavin edellytyksin oikeus saada samanlaista tukea rajavartiolaitokselta.

Asevoimaan perustuvien voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä omaisuuden suojaan. Tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Sääntelyä on siten aiheellista arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Erittäin merkittävien voimakeinojen sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa määritellyn lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti arvioinut, että 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. Tällaisen toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sen estämiseksi ja keskeyttämiseksi käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta. Terroristisen tekojen laatu voi ääritapauksessa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 23/2005 vp; PeVL 10/2005 vp; PeVL 9/2014 vp). Nyt ehdotetulla toimivallan käytön määrittelyllä voidaan tältä kannalta arvioituna katsoa olevan yleisesti hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet.

Suhteellisuusperiaatteen kannalta voidaan ensin todeta, että 4. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan puolustusvoimien sotavarustein tapahtuvan virka-avun antaminen poliisille on mahdollista vain, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Nämä edellytykset rajaavat suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti sotavarustein tapahtuvaa poliisin asevoiman käyttöä.

Poliisin yleiseen toimivaltaan kuuluvaksi ehdotetun sotavarustein tapahtuvan voimankäytön kohdentaminen yleisesti kaikkien terrorismirikoksen estämiseen tai keskeyttämiseen vaikuttaa kuitenkin toimivaltasääntelynä erittäin lavealta. Soveltamisalan laajuus on ongelmallista, kun otetaan huomioon, että rikoslain 34 a luvussa säädetään rangaistaviksi myös terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, terroristiryhmän johtaminen, terroristiryhmän toiminnan edistäminen ja terrorismin rahoittaminen (ks. myös PeVL 10/2005 vp, s. 3).

Poliisin yleistä toimivaltaa koskeva sääntely olisi tältä osin sekä suhteellisuuden että sääntelyn täsmällisyyden parantamiseksi perusteltua rajata säädettävässä laissa – esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 9 luvun 20 a §:n 2 momentin mukaisesti – koskemaan vain sellaisia rikoslain 34 a luvussa tarkoitettuja vakavia tekoja, joiden välitön estäminen tai keskeyttäminen on välttämätöntä muiden henkilöiden hengen tai terveyden suojelemiseksi.

Täsmennyksenä voidaan todeta, että terrorismirikosten määrittely on voimassaolevassa poliisilain 2 luvun 17 §:n 4 momentissa sidottu myös rajavartiolain 77 a-d §:ssä säädettyyn. Rajavartiolain 77 a §:n 1 momentissa sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävä virka-apu on mahdollista vain rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Vastaavansisältöisen rajoituksen voidaan katsoa ulottuvan myös puolustusvoimien sotilaallisten voimakeinojen käyttöön voimassa olevan lain mukaan. Tämä on myös perustuslakivaliokunnan arvio, jonka mukaan voimassa oleva sääntely on perustuslain mukainen: ”Ehdotettu sääntely vastaa tarkoin puolustusvoimien poliisille antaman virka-avun sääntelyä. Sotilaallisten voimakeinojen käyttö on rajattu tarkoin määriteltyjen terrorismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen.” (PeVL 9/2014 vp)

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä sen sijaan poliisille säädettäväksi ehdotettu oikeus sotavarustein tapahtuvaan asevoiman käyttöön ei rajoittuisi pelkästään rajavartiolain 77 a §:ssä tarkasti määriteltyjen terrorismirikosten estämiseen tai keskeyttämiseen (17.4 §:n 1. virke), vaan koskisi kaikki terrorismirikoksia. Tämä poliisin toimivallan ongelmallinen laajentuminen johtuu siitä lakiteknisestä ratkaisusta, että rajavartiolain mukaan määräytyvä apu poliisille sotavarustein tapahtuvaan asevoiman käyttöön määräytyisi erillisen säännöksen mukaan (17.4 §:n

2. virke), joten rajavartiolain 77 a §:n tarkempi luettelo ei tule sovellettavaksi puolustusvoimien apuun.

Toisen viranomaisen tuki poliisille kansainvälistä apua annettaessa

Kansainvälisen avun yhteydessä viranomainen voi antaa poliisille 1. lakiehdotuksen 9 luvun 2 a §:n 1 momentin mukaan sellaista tukea, johon kyseinen viranomainen on toimivaltainen. Virkamiehen antama tuki voi pykälän 2 momentin mukaan sisältää virkamiehen henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoiman käyttöä sisältävää tukea puolustusvoimilta poliisiin antaessa kansainvälistä apua terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi.

Arvioitaessa ehdotettua toimivaltasäänteIyä suhteellisuusperiaatteen kannalta voidaan todeta, että toisen viranomaisen antama tuki sotavarustein tapahtuvana asevoiman käyttönä on 1. lakiehdotuksen 9 luvun 2 a §:n 2 momentissa rajoitettu tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Lisäksi tällaisen toimivallan käytön perusteena kyseeseen tulevat terrorismirikokset on määritelty asianmukaisella tarkkuudella. Säännös sisältää myös edellytyksen, jonka mukaan vaaraa ei ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisena.

Toimivaltasäänteln kannalta viranomaisen määritelmä jää jossain määrin avoimeksi, mutta perustelujen mukaan kyse olisi suomalaisesta viranomaisesta (s. 36). Virkamiehen poliisille antama tuki sotavarustein tapahtuvana asevoiman käyttönä puolestaan tarkoittaisi perustelujen mukaan (Suomen) puolustusvoimien virkamiehen antamaa tukea (s. 37). Näin ymmärrettynä toimivaltasäänteIyä voitaneen pitää riittävän selkeänä.

Rajavartiolaitoksen virka-apu ja tuki poliisille merialueella

Rajavartiolain 77 a §:n 1 ja 2 momenttiin ehdotetut muutokset 7. lakiehdotuksessa mahdollistaisivat virka-apua sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimankäyttöä varten. Sääntelyä voidaan edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti arvioituna pitää ongelmattomana perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja toimivallan käytön lainalaisuuden kannalta.

Täysivaltaisuus

Vieraan valtion virkamiehen toimivaltaa Suomessa määriteltäisiin lähinnä poliisilakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 9 a luvun 9 c §:ssä ja rajavartiolakiin lisättäväksi ehdotetuissa 35 e ja 35 f §:ssä. Vieraan valtion virkamiehellä voisi säännösten mukaan olla Suomen alueella poliisivaltuuksia ja rajavartiolain mukaisia valtuuksia, joihin voi kuulua myös oikeus voimankäyttöön. Tällaisia toimivaltasäännöksiä voidaan arvioida myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on perustuslakivaliokunnan käytännössä jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa. Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp; PeVL 3/2016 vp). Tältä kannalta arvioituna myöskään ehdotettuihin toimivaltasäännöksiin ei sisälly ongelmallisia piirteitä.