14.11.2016 EOAK/5145/2016

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Asiantuntija- ja lausuntopyyntönne 2.11.2016

Hallituksen esitys HE 187/2016 vp eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Pyydettynä lausuntona totean eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian puolesta ystävällisesti seuraavan.

Yleistä

Esityksellä olisi tarkoitus antaa puolustusvoimien virkamiehille oikeus suorittaa turvaamistehtäviä puolustusvoimien alueiden ulkopuolella. Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset puolustusvoimien turvaamistehtävistä. Turvaamistehtävällä tarkoitetaan puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden sekä puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamista. Lisäksi säädettäisiin puolustusministeriön asetuksenantomahdollisuudesta maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista.

Valmistelutyön aikana kuuleminen

Apulaisoikeusasiamies on 3.6.2016 antanut puolustusministeriölle lausunnon puheena olevaa asiaa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta.

Puolustusministeriölle antamassaan lausunnossa apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ehdotettiin lainsäädäntöä, jolla puolustusvoimien virkamiesten toimival-

tuutta turvaamistehtävien suorittamiseen voimankäyttöoikeuksin laajennettaisiin koskemaan puolustusvoimien alueiden ulkopuolella, toisin sanoen yleisillä alueilla.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että asiassa tulee pohtia, miten puolustusvoimille kaavaillut uudet tehtävät ja toimivaltuudet näyttäytyvät kansalaiselle. Tehtävät sinällään lähentyvät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti poliisille.

Apulaisoikeusasiamies piti tärkeänä, että kansalaiselle tulee ilmetä, että hänen perus- ja ihmisoikeuksiinsa puuttuvaa tai velvoittavaa käskyvaltaa käyttää nimenomaan erikoiskoulutuksen saanut puolustusvoimien virkamies - varsinkaan, jos tämä ei ole millään tavoin tunnistettavissa sellaiseksi. Ehdotuksessa näet pyritään säätämään erityisiä toimivaltuuksia ainoastaan osalle puolustusvoimien virkamiehistä, kun esimerkiksi poliisilaissa poliisivaltuudet on säädetty koskemaan kaikkia poliisimiehiä, joskin osa toimivaltuuksista edellyttää erityisen virka-aseman olemassaoloa (päällystöön kuuluva poliisimies).

Lausunnossaan puolustusministeriölle apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös yhteistyöhön poliisin ja puolustusvoimien välillä ennen suunnitellun turvaamistehtävän toteuttamista sekä sen aikana. Poliisin ja puolustusvoimien välisen yhteistyön ja johtosuhteiden selkiyttämisen kannalta olisi tärkeää säätää myös siitä, että turvaamistehtävä voidaan suorittaa yhteistoiminnassa poliisin kanssa tai poliisi voisi päättää suorittaa tehtävän itsenäisesti. Poliisille tehtävän ilmoituksen tulisi ainakin sisältää tiedot turvaamistehtävästä, tehtävän edellyttämästä yleiseen paikkaan kohdistuvasta eristämisestä, sulkemisesta tms. sekä siitä, millä tavoin puolustusvoimat on varautunut mahdolliseen voimankäyttöön turvaamistehtävän suorittamiseksi.

Poliisilla on asiantuntemus arvioida tapauskohtaisesti yleiseen paikkaan kohdistuvien toimenpiteiden tarve ja mitoitus muun muassa paikallisten olosuhteiden, liikenteen sujuvuuden ja yleisen turvallisuuden perusteella. Tästä syystä eri viranomaisten välisten johtosuhteiden tulee olla selkeät ja sovitut ennen turvaamistehtävän aloittamista. Apulaisoikeusasiamies piti perusteltuna säätää myös siitä, että johtamisvastuu lainvastaisen toiminnan torjuntatilanteessa siirtyy puolustusvoimilta välittömästi poliisiviranomaiselle ja valmiusjärjestelyjen osalta onnettomuustilanteen vaatimista pelastustoimenpiteistä välittömästi pelastusviranomaiselle.

Ehdotuksesta ampuma-aseen käytöstä yleisellä paikalla apulaisoikeusasiamies totesi, että ehdotettu säännös oli kirjoitettu sellaiseen muotoon, että olisi olemassa ilmeinen vaara siitä, että yksittäiselle virkamiehelle saattaisi muodostua virheellinen käsitys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä ja turvaamistehtävän suojaamisen välisestä rajanvedosta sekä siitä kenen vastuulle toimenpide kuuluu. Säännösehdotus oli kirjoitettu pitkälti poliisilain 2 luvun 19 §:n kanssa

yhtenevällä tavalla. Ehdotuksessa ampuma-aseen käytön rajaaminen vartiointi- tai päivystystehtävään ja turvaamistehtävään ei ollut riittävän täsmällisesti rajattu. Toimivalta tulisi rajata alueellisesti ainakin siten, että ampuma-asetta voitaisiin käyttää henkilösuojaamistehtävässä suojattavan kohteen välittömässä läheisyydessä turvattaessa tämän henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta sekä omaisuuden suojaamiseksi 22 b §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla eristetyllä, suljetulla tai tyhjennetyllä yleisellä paikalla. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että, ainoastaan poliisilla olisi alueellisesti rajoittamaton toimivalta käyttää aseellisia voimakeinoja siviilejä vastaan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti lausunnossaan hallituksen esityksen luonnoksen tarkentamista, sillä esitetyllä lailla olisi merkitystä useiden perusoikeuksien kannalta. Tältä osin esityksessä oli arvioitava perustuslainmukaisuutta huolellisemmin. Tämä huomioitiin jatkovalmistelussa.

Myös apulaisoikeusasiamiehen lausunnossaan esittämä erityisiä toimivaltuuksia käyttävän virkamiehen tunnistettavuuteen liittyvät vaatimukset sekä poliisin ja puolustusvoimien yhteistyön tärkeydestä otettiin esityksen jatkovalmistelussa huomioon, kuten esityksen kohdasta 4.2 ilmenee.

Joitain huomioita

Esityksessä on perusteltu puolustusvoimien turvaamistehtävien ja niissä tarvittavien toimivaltuuksien tarpeellisuutta poliisin resurssien puutteellisuudella. Perustelut jättävät kuitenkin jossain määrin epäselväksi, mihin konkreettisiin havaintoihin ja millaisiin yhteistyössä ilmi tulleisiin ongelmiin tämä perustelu pohjautuu.

Puolustusvoimien henkilösuojaustehtäviä on esityksen mukaan vuosittain noin 50. Erityistä suojaamista vaativia kuljetuksia on vuosittain noin 200. Näiden määrien valossa varsinkin puolustusvoimien erityistä suojaamista edellyttävien materiaalikuljetusten turvaaminen lienee perusteltua puolustusvoimien oman henkilöstön toimesta, koska niissä poliisin suorittama turvaaminen ei ole aina mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista.

Ehdotuksen 23 c §:n 3 momentissa mainitaan, että ”*Ampuma-asetta voidaan käyttää väkijoukon hajottamiseksi vain, jos ampuma-aseessa käytetään kaasupatruunoita tai muita vastaavia ammuksia niistä erikseen annettujen määräysten mukaisesti*”. Ehdotusta on esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa perusteltu ainoastaan sillä, että momentti vastaisi poliisilain 2 luvun 19 §:n 1 momenttia sekä rajavartiolain 35 c §:n 1 momenttia. Mainittujen lakien sanamuoto kuuluu kuitenkin seuraavasti: ”*Ampuma-asetta ei saa käyttää väkijoukon hajottamiseksi, ellei ampuma-aseessa käytetä kaasupatruunoita tai muita vastaavia ammuksia niistä erikseen annettujen määräysten mukaisesti”.* Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan asiassa tulisikin sen sana-

muodon yhtenäistämisen ohella tuoda esille, missä yhteydessä esityksessä kuvattu väkijoukon hajottaminen puolustusvoimien toimesta sen käytössä olevin voimankäyttövälinein saattaisi tulla kyseeseen ja onko ylipäätään perusteltua mahdollistaa tällaista toimivaltaa turvaamistehtävän suorittamiseksi. Säännöksen perusteluista ei tällaista ilmene. Jos tällainen säännöksen tarkoittama väkijoukko jollain tavoin uhkaisi turvaamistehtävän suorittamista, tulisi harkinta asiassa suoritettavista toimenpiteistä, mukaan lukien toimenpiteestä luopuminen, kuulua yksinomaan poliisille. Esityksen tarkoitus ei kuitenkaan liene se, että puolustusvoimilla olisi tällaisessa tilanteessa oikeutta käyttää muita kuin poliisin toimivaltaan nojautuvia voimakeinoja.

Tietojemme mukaan poliisin valmiusyksikkö eli. ns. karhu-ryhmä suorittaa jossain määrin tässäkin esityksessä kuvattujen turvaamistehtävien kaltaisia tehtäviä. Se, että tällaisten tehtävien suorittamisesta vastaavat hyvin pitkälle koulutetut poliisimiehet, kuvastaa ainakin jossain määrin näiden tehtävien vaativuutta. Lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miten turvaamistehtäviin koulutukseen saaneet henkilöt organisoidaan puolustusvoimissa ja edellyttäisikö tehtävien hoitaminen jonkinlaisen puolustusvoimien valmiusjoukon perustamista. Esitys aiheuttanee tarpeen kouluttaa puolustusvoimien turvamiehiä lakimuutosten osalta.

Ehdotus mahdollistaa toimivallan puuttua merkittävällä tavalla viime kädessä voimaa käyttämällä monien ihmisten useisiin perusoikeuksiin. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä perusteita tällaisen toimivallaan tarpeelle ei ole esityksessä tuotu vakuuttavalla tavalla esiin ja tästä syystä apulaisoikeusasiamies suhtautuu esitykseen erityisesti sen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta jossain määrin varauksellisesti. Ainakaan laillisuusvalvonnan puitteissa ei ole havaintoja siitä, että tällaisen toimivallan puutetta olisi pidetty ongelmana niin poliisissa kuin puolustusvoimissakaan. Jos esityksessä esitetylle toimivallalle turvaamistehtävien suorittamiseksi on olemassa todellinen tarve, apulaisoikeusasiamies ei kuitenkaan näe oman toimivaltansa puitteissa estettä asiasta säätämiselle ehdotetulla tavalla.

Kokoavasti voidaan todeta, että turvaamistehtävien suorittamiseen yleisellä paikalla edellytettävät toimivaltuussäännökset kuuluvat lähtökohtaisesti poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisvelvoitteen tehtäväkenttään eivätkä puolustusvoimien tehtäviin. Pelkästään poliisin resurssipulaan vedoten ei voida perustella muiden viranomaisten toimivallan laajentamistarvetta. Puolustusvoimien turvaamistehtävistä ei saa syntyä sellaista kuvaa, että puolustusvoimat vastaisi yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisestä, joka kuuluu yksinomaan poliisille. Tästä syystä tulisikin tarkoin harkita toimivaltuussäädösten tarpeellisuus erikseen niin henkilö- kuin mate-riaalinturvaamistehtävien osalta.

Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman