Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Keskityn lausunnossani ehdotuksiin, jotka koskevat Puolustusvoimien virka-apua poliisille. Esittämäni näkökohdat soveltuvat *mutatis mutandis* myös rajavartiolaitoksen antaman virka-avun sääntelyyn.

Lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on antanut voimassa olevasta puolustusvoimien virka-apua poliisille sääntelevästä laista kaksi lausuntoa, jotka sisältävät olennaiset lähtökohdat myös nyt käsiteltävänä olevan esityksen arvioinnille (PeVL 10 ja 23/2005 vp). Tiivistän nämä lähtökohdat seuraavasti:

- virka-apumenettely ei lisää virka-apua pyytävän eikä sitä antavan viranomaisen toimivaltaa, ja tämän vuoksi voimankäyttöä sisältävää virka-apua koskevan sääntelyn valtiosääntöinen moitteettomuus edellyttää asianmukaisia säännöksiä sekä poliisin että puolustusvoimien toimivallasta voimankäyttöön, esimerkiksi poliisilaissa tai puolustusvoimista annetussa laissa
- viranomaiseen tehtävistä ei voida päätellä viranomaisella tehtävän toteuttamiseksi olevaa perusoikeuksia rajoittavaa toimivaltaa, ja tällaisesta toimivallasta on säädettävä erikseen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävillä säännöksillä

- voimankäyttöä sisältävä virka-apu koskettaa merkittävällä tavalla perustuslaissa suojattuja perusoikeuksia, kuten henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomamuuden ja ääritapauksissa jopa hengen suojaa
- virka-apusääntelyä on tämän vuoksi arvioitava paitsi perustuslain 2 §:n asettaman julkisen vallan lakiperusteisuuden vaatimuksen myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta
- sotilaallista voimankäyttöä sisältävästä virka-avusta on päätettävä tavalla, joka varmistaa parlamentaarisen vastuukatteen.

Lisään näihin lähtökohtiin vielä yhden tärkeän näkökohdan:

- jos puolustusvoimien virka-aputehtävää voivat täyttää myös muut kuin puolustusvoimiin virkasuhteessa olevat (”ammattisotilaat”), sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset

Arvio

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa toistetaan kanta, jonka mukaan virka-apusääntely ei lisää virka-apua pyytävän tai sitä antavan viranomaisen toimivaltaa. Esityksessä ehdotetaan uuden virka-apulain säännökset huomioon ottavia muutoksia poliisilakiin ja puolustusvoimista annettuun lakiin. Näitä muutosehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Kun näissä säännösehdotuksissa viitataan virka-apulakia koskevaan ehdotukseen, lakiehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen kannalta yhdessä.

Kuten vuonna 2005 annetuissa lausunnoissa niin ikään todettiin, vaativa virka-apu, joka voi sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta, edellyttää erityisen huolellista tarkastelua. Virka-apulakia koskevan ehdotuksen mukaan vaativan virka-avun

”edellytyksenä on, 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:

1) rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5—8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi; taikka
2) muun 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan rikoslain 11, 21, 25 tai 34 luvussa tarkoitetun sellaisen rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta”.

Ehdotus eroaa voimassa olevasta sääntelystä siinä, että vaativan virka-avun käyttöala on ulotettu yksilöityjen terrorismirikosten estämisen tai keskeyttämisen ulkopuolelle. Muutosta on perusteltu muun muassa sillä, että terroristisen tarkoituksen arvioiminen on virka-apua pyydettäessä vaikeaa. En pidä ehdotettua laajennusta rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kannalta ongelmallisena. Sääntelyn täsmällisyyden ja välttämättömyyden vaatimusten kannalta esitän sen sijaan kaksi havaintoa. Pidän 2) ilmausta ”1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen vaikutuksiltaan rinnastuvan” epämääräisenä. Jos ilmauksella viitataan suuren ihmismäärän hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen, se on tarpeeton, koska tämä kriteeri ulottuu pykälän johtolauseen nojalla myös 2 kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin. Välttämättömyyskriteerin vuoksi ehdotan pykälän johtolauseen ilmausta ”voidaan … olettaa” muutettavaksi muotoon ”on perusteltua olettaa”.

Lakiehdotuksen 9 §:ssä vaativan virka-avun mahdollista käyttöalaa laajennetaan kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseen. En ole aivan vakuuttunut siitä, että yhden henkilön suojelemiseksi niin järeät voimakeinot kuin vaativaan virka-apuun voi sisältyä voisivat olla välttämättömiä. Katson välttämättömyysvaatimuksen vähintäänkin edellyttävän, että pykälän toisessa virkkeessä ilmaus ”arvioidaan” muutetaan muotoon ”on perusteltua olettaa”.

On huomattava, että välttämättömyysvaatimusta on noudatettava sekä säädettäessä perusoikeuksia rajoittavasta toimivallasta että käytettäessä tätä toimivaltaa. Jälkimmäisessä suhteessa ehdotuksen 14.3 §:ään sisältyy asianmukainen säännös välttämättömyysvaatimuksesta Puolustusvoimien aseistukseen turvauduttaessa. Ongelmana on kuitenkin säännösehdotuksesta mahdollisesti tehtävä vastakohtaispäätelmä, jonka mukaan välttämättömyysvaatimus ei olisi yhtä tiukka muissa voimatoimissa. Tällaiseen päätelmään voi antaa aihetta se, että 14.2 §:n voimakeinojen käyttöä koskevassa säännösehdotuksessa käytetään

”välttämättömyyden” ja ”suhteellisuuden” sijasta epämääräisempää ilmausta ”puolustettavuus”.

Perustuslakivaliokunta suhtautui vuoden 2005 säännösehdotuksen käsittelyssä kielteisesti mahdollisuuteen, että vaativasta virka-avusta voitaisiin kiiretilanteissa päättää poliisiviranomaisten ja pääesikunnan välisessä menettelyssä. Lausunnossaan 23/2005 vp valiokunta viittasi sisäasiainministeriön ehdotuksen tueksi esittämiibn kiirenäkökohtiin ja piti niitä ”ymmärrettävinä”. Tästä huolimatta valiokunta totesi pitävänsä valtiosääntöoikeuden kannalta tärkeänä, että ”poikkeukselliseksi tarkoitettu päätös poliisin turvautumisesta puolustusvoimien voimankäyttöapuun tehdään myös kiiretilanteessa eduskunnalle vastuunalaisen ministerin johtamassa ministeriössä”, ja katsoi, että asianomainen säännös oli ”syytä tarkistaa valiokunnan tätä kantaa vastaavaksi”. Hallitus ehdottaa nyt poikkeuksellista kiiremenettelyä uuteen virka-apulakiin (10 §). Jos virka-apulain säännökset selkeästi osoittavat, että kysymyksessä on poikkeuksellinen vaihtoehto, ja varmistavat, että päätös saa viipymättä parlamentaarisen vastuukatteen, en pidä kiiremenettelyä ainakaan säätämisjärjestykseen vaikuttavana kysymyksenä.

Virka-apua antavaan virka-apuosastoon voidaan määrätä myös asevelvollisia. Lakiehdotuksen 11.2 §:ssä viitataan näiltä osin asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momenttiin. Viittaussäännös jättää kuitenkin epäselväksi, tulevatko tällöin sovellettaviksi myös asevelvollisuuslain rajoittavat säännökset tehtävistä, joita virka-apuosastoon määrättäville voidaan antaa. Tätä puutetta ei nähdäkseni korjaa ehdotettu 13.3 °:n säännös, joka rajoittaa poliisilain poliisia avustavia sivullisia koskevaa säännöstä vastaavasti muiden kuin ammattisotilaiden voimakeinojen käyttöä.

Virka-apuosastoon kuuluvien asevelvollisten aseman tarkastelu on valtiosääntöisesti tärkeää paitsi maanpuolustusvelvollisuudesta säätävän PL 127 §:n myös julkisten hallintotehtävien siirtämistä koskevan PL 124 §:n kannalta. Säätämisjärjestysperusteluissa lakiesitystä ei ole lainkaan arvioitu PL 124 §:n valossa. Perusteluissa todetaan, PL 127 §:ään viitaten, että myös asevelvolliset olisivat puolustusvoimien ”palveluksella”. Jos tällä halutaan viestittää, että PL 124 §:llä ei olisi merkitystä asevelvollisten aseman sääntelyssä, viesti on sisällöltään ongelmallinen.

Käsitykseni on, että vastaavasti kuin poliisitehtävien antamista muille kuin poliiseille – esimerkiksi täydennyspoliisijärjestelmää – myös asevelvollisten osallistumista poliisitehtävien hoitamiseen virka-apuosaston jäseninä on tarkasteltava perustuslain 124 §:ssä säänneltynä julkisen hallintotehtävän siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Tällöin noudatettavaksi tulee muun muassa pykälän viimeinen virke, joka kieltää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän uskomisen muulle kuin viranomaiselle. Tämän säännöksen kannalta on olennaista, minkälaisiin ja minkälaista voimankäyttöä sisältäviin tehtäviin asevelvolliset voidaan virka-apumenettelyssä määrätä.

Helsingissä 11.10.2021

Kaarlo Tuori