OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

13.10.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta esityksestä, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (jäljempänä virka-apulaki) sekä ajantasaistettavaksi rajavartiolakiin sisältyvä virka-apusääntely vastaamaan poliisin toiminnallisia tarpeita. Ehdotettu virka-apulaki sisältäisi nykyistä täsmällisemmät säännökset virka-avun antamisen edellytyksistä ja virka-apua koskevasta päätöksenteosta.

Sääntelyn lähtökohdista

Ehdotuksella ei olisi perusteluiden mukaan vaikutusta virka-avun peruslähtökohtiin: virka-aputilanteissa on kyse poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti eikä sääntelyllä luotaisi Puolustusvoimille itsenäisiä toimivaltuuksia tai tehtäviä eikä laajennettaisi poliisin voimankäyttövaltuuksia (kuten PeVL 10/2005 ja 23/2005 vp). Ehdotuksella on kuitenkin tarkoitus mahdollistaa voimakeinojen käyttöä sisältävän Puolustusvoimien virka-avun antaminen poliisille nykyistä laajemmin erilaisissa virka-aputehtävissä sekä laventaa sotilaan ja rajavartiomiehen henkilökohtaista aseistusta voimakkaamman virka-avun antamisen edellytyksiä.

Lakiehdotukset sisältävät toisaalta myös voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden merkittäviä täsmennyksiä, joiden voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan katsoa kiistatta vahvistavan virka-apujärjestelmän käytön oikeusvaltiollisia perusteita. Oikeusministeriö pitää niin ikään tärkeänä, että poliisin ja puolustusvoimien sekä Rajavartiolaitoksen välinen virka-apujärjestelmä on perustuslain rajoissa mahdollisimman toimiva ja vastaa sen piiriin kuuluvien poliisitehtävien suorittamisen todellisia tarpeita.

Ehdotetussa sääntelyssä on kyse merkittävistä toimivaltuuksista ja sellaisista poikkeuksellisista ja yksittäisistä tilanteista, joissa poliisin omat voimavarat eivät ole riittäviä sille laissa säädetyn

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

tehtävän suorittamiseksi. Oikeusministeriö korostaa, että esityksessä selostetusta turvallisuusympäristön muutoksesta huolimatta poliisin toimintaa ei voida osittainkaan rakentaa virka-apuinstituution varaan eikä virka-apupyyntöä voida perustaa esimerkiksi yleiseen turvallisuusuhkaan. Virka-avun antamiselle tulee siten aina olla osoitettavissa yksittäisen poliisitehtävän suorittamiseen liittyviin erityisiin tarpeisiin kiinnittyvä peruste, johon poliisi ei omien voimavarojensa rajoissa pysty vastaamaan. Tämä periaatteellinen lähtökohta käy oikeusministeriön mielestä sinänsä asianmukaisesti ilmi ehdotetusta 2 §:stä ja sen perusteluista.

Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa ja sen täsmällisyydessä on oikeusministeriön mielestä annettava erityistä painoarvoa sille seikalle, ettei puolustusvoimilla ole erityissäännösten puuttuessa normaalioloissa itsenäisiä voimankäyttövaltuuksia. Virka-aputilanne poikkeaa siten tavanomaisesta viranomaisten välisestä virka-avusta, jossa virka-apua antava käyttää omia toimivaltuuksiaan pyynnön kohteena olevan tehtävän suorittamiseksi. Puolustusvoimien antaessa virka-apua poliisille sen toimivalta perustuisi ehdotettuihin toimivaltasäännöksiin samalla tapaa kuin ne nykyisin perustuvat voimassa olevaan virka-apulakiin.

Kuten säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:ssä säädetyn henkilökohtaisen koskemattomuuden, 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan sekä 9 §:ssä tarkoitetun liikkumisvapauden kannalta. Valiokunta on todennut, että sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin ja ääritapauksessa tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään ja niiden käytön vaikutukset voivat ulottua muidenkin henkilöiden kuin rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin. Lisäksi sääntely on merkityksellistä erityisesti sotilaallisen voiman käyttöä sisältävän virka-avun antamista koskevaan päätöksentekoon perustuslakivaliokunnan käytännössä liitetyn parlamentaarisen ja poliittisen vastuun toteutumisen sekä viranomaisten toimivaltasuhteiden ja lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden kannalta (ks. erit. PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp, PeVL 9/2014 vp, PeVL 64/2016 vp). Voimakeinojen käyttöä rajoittavat lisäksi muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan määräykset oikeudesta elämään.

Lausunnossa esitetään huomioita erityisesti ennakollista varautumista ja vaativaa virka-apua koskevista säännöksistä. Oikeusministeriö on pyrkinyt korostamaan lausunnossaan ja valtiosääntöoikeudellisessa arviossa yksittäisten säännösten lisäksi erityisesti ehdotettujen säännösten muodostaman kokonaisuuden arvioimista: millaiseksi ehdotetut muutokset nykysääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perustuvien rajaavien edellytysten poistaminen muuttavat virka-avun kokonaisuutta (erit. ennakollinen varautuminen, välittömyyskriteerin poistaminen, vaativasta virka-avusta päättäminen valtioneuvostotasoa alemmalla tasolla). Huomiot koskevat soveltuvin osin vastaavia rajavartiolakiin ehdotettuja muutoksia.

Ennakollinen varautuminen (4 §:n 2 momentti)

Lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset poliisin ja Puolustusvoimien velvollisuudesta varmistaa virka-aputehtävien häiriötön hoitaminen ja oikeasuhtaisuus etukäteisvalmisteluin ja muilla tarvittavilla toimenpiteillä. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta varautua yksittäiseen vaativaan virka-aputehtävään siirtämällä ennakolta vaativan virka-aputehtävän suorittamiseksi tarvittavan Puolustusvoimien henkilöstöä, kalustoa ja välineistöä Pääesikunnan päätöksellä.

Ehdotusta voidaan pitää etenkin poliisin voimankäytöltä vaadittava ennakoitavuus ja suunnitelmallisuus sekä poliisilain 2 luvun 18 § huomioon ottaen sinänsä perusteltuna. Oikeusministeriö ei pidä kuitenkaan täysin ongelmattomana sitä, että ehdotettu 4 §:n 2 momentti mahdollistaisi Pääesikunnan päätöksellä Puolustusvoimien henkilöstön, kaluston ja välineistön siirtämisen

uhka-arvioon perustuvan oletuksen perusteella (”jos voidaan olettaa”) varautumistarkoituksessa ilman, että vaativaa virka-apua koskevan pyynnön käsittely olisi edes vireillä.

Varautumistarvetta perustellaan esityksessä erityisesti sillä, että tilanne voi eskaloitua muutamissa minuuteissa, jolloin päätös vaativan virka-avun antamisesta tulisi voida tehdä välittömästi ja varautumisen avulla tarvittava resurssi tulisi siten olla poliisin käytettävissä nopeasti. Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että koska vaativan virka-avun antaminen ei ehdotuksen mukaan enää edellyttäisi ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran välittömyyttä, myös sitä koskeva päätös olisi mahdollista tehdä ennen tapahtuman tai tilaisuuden alkamista, jos käsillä olisi yksilöityjä tietoja, joiden perusteella tehdyn uhka-arvion perusteella virka-avun arvioitaisiin olevan välttämätöntä pykälässä tarkoitetun rikoksen estämiseksi.

Vaikka varautumista koskeva päätös ei sinänsä valtuuttaisi poliisia vaativan virka-avun sisältämien voimakeinojen käyttöön, on selvää, että Puolustusvoimien välineistön tai kaluston käyttäminen saattaisi olla äkillisen voimakkaan vastarinnan tai hyökkäyksen aktualisoituessa poikkeuksellisesti oikeutettua myös hätävarjelu- ja pakkotilasäännösten nojalla (RL 4:4-5 §).

Siinäkin tapauksessa, että virka-apupäätös ehdittäisiin edellä tarkoitetussa nopeasti eskaloituvassa tilanteessa tehdä, kyse olisi todennäköisesti lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitetusta kiireellisestä tilanteesta, joka mahdollistaisi vaativan virka-avun antamisesta päättämisen myös keskusvirastotasolla. Tällöin sekä ennakkovarautumista koskeva päätös että vaativan virka-avun käyttämistä koskeva päätös olisi tehty keskusvirastotasolla, mikä ei ole yhtenevä perustuslakivaliokunnan vaativasta virka-avusta päättämistä koskevien aiempien kannanottojen kanssa.

Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on korostettu vaatimusta siitä, että etenkin järeimpien sotavarusteiksi tarkoitettujen voimankäyttövälineiden hyödyntäminen viimesijaisena keinona poliisioperaatioissa tulee olla paitsi huolellisesti suunniteltua ja koordinoitua myös mahdollisimman tarkoin johdettua (esim. McCann and Others v. the United Kingdom).

Edellä tarkoitettujen tilanteiden syntymisen riskit olisi siksi perusteltua pyrkiä säännösperusteisesti minimoimaan siinä määrin kuin se on mahdollista. Kynnys kaluston siirtämiseen tulisi olla tarpeeksi korkea ja tätä koskeva päätöksentekotoimivalta keskusvirastotasoa korkeammalla tasolla. Tässä tarkoituksessa vaativaan virka-apuun varautumisen edellytyksiä olisi oikeusministeriön mielestä perusteltua täydentää ainakin vaatimuksella siitä, että varautumisen kohteena olevaa tehtävää koskeva virka-apupyyntö on tehty tai vähintään sitä koskevan asian vireilläolosta. Vaativaan virka-apuun varautumiseen ryhtymisestä päättäminen olisi lisäksi asianmukaisinta osoittaa sisäministeriölle, ei Pääesikunnalle, kun huomioidaan ennakollisen varautumisen kiinteä yhteys vaativan virka-avun käyttöön. Jälkikäteisesti tehty varautumisen keskeyttämisen arviointi ei voi korvata asianmukaista päätöksentekotasoa.

Ennakkovarautuminen ei myöskään sanamuodon mukaisesti edellytä, että on olemassa konkreettinen uhka-arvio 8 §:ssä tarkoitetusta tehtävästä, vaan tilanteesta uhka-arvio, voimavarojen käytön tarkoituksenmukaisuus ja kokonaisarvio tilanteesta on ainoastaan otettava huomioon suunnittelussa ja varautumisessa. Jotta ennakollista varautumista koskeva säännös kiinnittyisi selkeämmin konkreettisiin, arvioituihin oleviin uhkiin, tulisi säännöstä näiltä osin täsmentää velvoittavammaksi ja yhteyttä 8 §:n mukaisiin tilanteisiin vahvistaa. Asianmukaista olisi myös säätää ennakkovarautumista koskevan pyynnön yksilöinnistä ja sisällöstä (vrt. 6 §).

Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista on lisäksi se, että ennakollisen varautumisen kesto jää hyvin epämääräiseksi, esim. enimmäiskestosta ei säädettäisi laissa (vrt. 7 §:n 3 mom. tai 10 §:n

7 mom.). Laista puuttuvat säännökset siitä, kuinka paljon ennakolta varautuminen voitaisiin tehdä, milloin ennakollinen varautuminen päättyy ja mikä on sen enimmäiskesto, mikä on ongelmallista toimivallan tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden kannalta.

Ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että ennakollinen varautuminen (PV:n virkamiesten, kulkuneuvojen ja aseistuksen siirtäminen tiettyyn kohteeseen) on voimassa niin kauan kunnes 3 momentin mukaisesti sisäministeriö pyytäisi ja puolustusministeriö päättäisi keskeyttämisestä. Ehdotettu 12 §:n 4 momentti, jonka mukaan poliisin on seurattava virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa ja määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi edellytysten lakattua, ei sovellu 4 §:n tarkoitettuun ennakolliseen varautumiseen.

Vaativa virka-apu (8–10 §)

Vaativan virka-avun edellytykset (8 §)

Vaativaa virka-apua olisi virka-apu, joka voi sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Vastaava vaativan virka-avun määritelmä ehdotetaan myös rajavartiolain 77 a §:ään. Tällaista vaativaa virka-apua voitaisiin antaa poikkeuksellisissa tilanteissa ainoastaan eräiden laissa yksilöityjen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Vaativan virka-avun piiriin kuuluisivat ehdotuksen mukaan suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavat rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2, 3 ja 5−8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetut terrorismirikokset ja muut niihin vaikutuksiltaan rinnastuvat rikoslain 11, 21, 25 tai 34 luvussa tarkoitetut sellaiset rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Vastaava vaativaan virka-apuun liittyvä rikosten piiri ehdotetaan otettavaksi rajavartiolain 77 a §:n 2 momenttiin. Siltä osin kuin vaativa virka-apu ehdotetaan mahdollistettavaksi myös edellä mainittuihin terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, ehdotus merkitsisi muutosta voimassa olevaan virka-apulainsäädäntöön nähden.

Vaikka rikoslain systematiikassa henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia koskee varsinaisesti lain 21 luku, myös muissa luvuissa rangaistaviksi säädetyillä rikoksilla voi olla henkeen tai terveyteen kohdistuvia seurauksia (myös eräät rikoslain 11 ja 34 luvussa rangaistaviksi säädetyt teot). Lakiehdotuksessa tarkoitetuissa terrorismirikoksiin vaikutuksiltaan rinnastuvissa rikoksissa olisi perustelujen mukaan terrorismirikosten tavoin viime kädessä kyse yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta. Riittävän tarkkarajaisena voidaan pitää ehdotettua mallia, jossa viitataan rikoslain lukuihin, tarkennetaan rikosten piiriä perusteluissa ja rajataan niitä enimmäisrangaistusta koskevalla vaatimuksella.

Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on puolestaan tärkeää, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö on lakiehdotuksessa rajattu voimassa olevan virka-apulain tavoin tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyden suojaamiseksi uhkaavalta vakavalta vaaralta. Ehdotettua 8 §:ää voidaan näiltä osin pitää lähtökohdiltaan perusteltuna. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on tehty ero yhtäältä tavanomaisten poliisioperaatioiden ja toisaalta laajojen terrorisminvastaisten operaatioiden välillä sekä viitattu siihen, että sivullisille potentiaalista vaaraa aiheuttavan sotilaskäyttöön tarkoitetun aseistuksen hyödyntäminen poliisin toiminnassa saattaa ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan 2 kohta huomioon ottaen tulla kyseeseen lähtökohtaisesti vain viimeksi mainituissa tilanteissa (Tagayeva and Others v. Russia, Finogenov and Others v. Russia).

Välittömyys

Ehdotuksen mukaan vaativan virka-avun antamista koskevan päätöksen edellytyksenä ei voimassa olevan virka-apulain tavoin enää olisi vaaran välittömyys (”välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä *välittömästi* uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla”). Välittömyys olisi kuitenkin vaativan virka-avun sisältämän aseistuksen käyttämisen yhtenä edellytyksenä lain 14 §:ssä.

Välittömyyskriteerin on katsottu käytännössä muodostavan merkittävän riskin sille, että virka-apupäätöstä ei ehdittäisi toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa. Vaativan virka-avun antaminen kuitenkin edellyttäisi, että tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella voidaan olettaa sen olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen estämiseksi. Perusteluissa todetaan, että riittävää olisi, kun pykälässä tarkoitettujen havaintojen tai yksilöityjen tietojen perusteella voitaisiin olettaa vaaran potentiaalisesti kohdistuvan suureen ihmismäärään. Päätös voitaisiin siten tehdä jossain määrin ennakoivasti verrattuna voimassaolevaan sääntelyyn ja potentiaalinen uhka hengelle tai terveydelle olisi riittävä.

Perustuslakivaliokunta on antanut erityistä painoarvoa sotilaallisen virka-avun edellytyksiä ja etenkin sen oikeasuhtaisuutta arvioidessaan estettävänä tai keskeytettävänä olevasta rikollisesta teosta aiheutuvalle suureen ihmismäärään kohdistuvan vaaran välittömyydelle (PeVL 9/2014 vp, PeVL 23/2005 vp, PeVL 10/2005 vp).

Perusteluissa todetaan, että tilanteen välittömyyden virka-apupäätöksen edellytyksenä on katsottu käytännössä muodostavan merkittävän riskin sille, että virka-apupäätöstä ei ehdittäisi toimeenpanna tilanteen vaatimassa ajassa, minkä vuoksi edellytyksestä luovuttaisiin avun antamisesta päättämisen yhteydessä. Tarpeeksi nopealla virka-apua koskevalla päätöksenteolla on kiistatta merkitystä ihmisten hengen ja terveyden suojelemiselle, mutta se myös muuttaa vaativan virka-avun päätöksen luonnetta ennakoivammaksi.

Välittömyyskriteeristä luopumiselle on toisaalta mahdollista katsoa olevan perusteluissa mainittuja virka-aputehtävän asianmukaiseen suorittamiseen liittyviä perusteita. Tosin voimassa olevaa virka-apulakiakaan ei liene tarkoitettu sovellettavaksi siten, ettei virka-apujärjestelmän asianmukaisen toimivuuden edellyttämä ennakointi olisi lainkaan mahdollista. Välittömyyskriteerin poistamisen voidaan katsoa osaltaan korostavan vaatimuksia virka-apupyynnön yksilöinnistä, avun välttämättömyydestä ja pyynnön asianmukaisesta käsittelystä (6 ja 10 §). Samaan aikaan on huomioitava, että laissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta ennakkovarautumiseen ja kiiretilanteissa vaativan virka-avun käyttöön keskusvirastotason päätöksellä.

Puolustusvoimien aseistusta olisi 14 §:n 3 momentin mukaan mahdollista käyttää vain silloin, kun se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Päätöksen tekisi poliisipäällystöön kuuluva virkamies. Perusteluissa tarkennetaan, että aseistuksen käytön edellytyksenä olevan vaaran tulee olla konkreettinen eli välittömästi uhkaava sekä yleinen eli kohdistua ihmisjoukkoon. Kyse 14 §:n 3 momentissa ei kuitenkaan ole saman välittömyys-kriteerin arvioimisesta kuin voimassaolevassa laissa päätettäessä virka-avun antamisesta (välittömyys virka-avun antamiseksi vs. välittömyys jo paikalla olevan virka-avun aseistuksen käyttämiseksi). Välittömyyskriteerin arvioimisesta 14 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tilanteessa on syytä huomioida myös edellä hätävarjelusta ja pakkotilasta todettu (RL 4:4-5 §).

Päätöksenteko vaativasta virka-avusta (10 §)

Ehdotuksen lähtökohtana olisi voimassa olevan virka-apulain tapaan, että sotilaallista voimankäyttöä sisältävästä virka-avusta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto puolustusministeriön esittelystä. Jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei olisi mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, voisi puolustusministeriö sisäministeriön pyynnöstä välittömästi päättää vaativasta virka-avusta. Puolustusministeriön olisi viipymättä esiteltävä asia valtioneuvostolle, joka voi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Puolustusministeriön olisi viipymättä ilmoitettava 1 tai 2 momentin nojalla tehdystä vaativan virka-avun antamista koskevasta päätöksestä tasavallan presidentille. Sääntely vastaisi näiltä osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn voimassaolevan virka-apulain 4 a §:ssä ja rajavartiolain 77 b §:ssä säädettyä. Erona voimassaolevaan sääntelyyn olisi kuitenkin se, että ministeriön päätöksentekotoimivallan edellytyksenä kiiretilanteessa ei enää olisi yhteiskunnan erittäin tärkeän toiminnon välitön ja vakava vaarantuminen. Ehdotus ei näiltä osin näyttäydy ongelmallisena.

Voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttuun päätöksentekomenettelyyn nähden muutoksena olisi lisäksi valtioneuvoston yleisistunnon, ministeriöiden ja keskusvirastojen kesken jaettu päätöstoimivalta sen mukaan, kuinka merkittävää voimakeinoa koskevasta päätöksestä vaativan virka-avun antamisessa on kysymys (10 §:n 1-4 mom.). Päätöksentekotasoa ehdotetaan madallettavaksi niissä tilanteissa, joissa virka-apu voi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sellaista poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta (ns. keskikategorian aseistus, 3-4 mom.). Näistä päätöksen tekisi lähtökohtaisesti puolustusministeriö sisäministeriön pyynnöstä (10 §:n 3 mom.). Sellaisissa tilanteissa, joissa on ilmeistä, että tilanteen ennakoimattomuuden vuoksi virka-apupyyntöä ei ehditä käsitellä ministeriöissä ihmisten henkeä tai terveyttä välittömästi ja vakavasti vaarantamatta, voitaisiin päätös tehdä Pääesikunnassa Poliisihallituksen pyynnöstä (10 §:n 4 mom.).

Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunta on pitänyt sotilaallisia voimakeinoja sisältävän virka-avun antamisesta päättämistä merkitykseltään nimenomaan valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvana asiana, kun esityksessä oli ehdotettu kiiretilanteissa virka-avusta päättämistä keskusvirastotasolla. Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena osoittaa ministeriölle toimivalta ratkaista edellä tarkoitettua virka-apua koskeva kansallisen tason asia kiireellisessä tilanteessa, jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että sotilaallisen voimakeinojen käyttöön oikeuttavasta virka-apupäätöksestä ilmoitetaan myös tasavallan presidentille (PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp, myös PeVL 9/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että puolustusvoimien virka-apusääntelyssä on lisäksi huomioitava, että sotilaallinen voimankäyttö sisältää mahdollisuuden puuttua poikkeuksellisen merkittävällä tavalla monien ihmisten useisiin perusoikeuksiin (PeVL 10/2005 vp).

Ehdotetussa 10 §:ssä on kyse nimenomaan ihmisiin suuntautuvan sotilaallisen voiman käyttämisestä päättämisestä (vrt. 7 §:n 2 momentti 10 §:n 3 mom. mukaisen aseistuksen käytöstä esteen poistamiseksi). Näissä ns. keskikategorian tapauksissakin kyse on jo vaativasta virka-avusta, mikä merkitsee sitä, että poliisin omat voimavarat ovat riittämättömiä tehtävän suorittamiseksi ja tehtävän suorittamiseksi tarvitaan sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Voimankäyttö kohdistetaan ihmisiin (vrt. 7 §:n 2 mom.)

Sääntely muodostuu oikeusministeriön näkemyksen mukaan merkitykselliseksi erityisesti parlamentaarisen vastuukatteen sekä viranomaisten toimivaltasuhteiden kannalta. Valtionhallinnon vastuusuhteita määrittävän perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministerit toimivat myös virkavastuulla (PL 116 ja 118 §) ja ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle (PL 60 §:n 2 mom.).

Kyse on keskeisesti siitä, onko vaativasta virka-avusta erotetussa keskikategoriassa kyse sellaisesta päätöksestä, joka ei ole merkitykseltään valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluva asia ja onko parlamentaarinen vastuu-ulottuvuus näissä asioissa arvioitavissa toisin. Esityksessä todetaan, että tällaisesta poliisin voimankäyttövälineitä vain jonkin verran voimakkaamman aseistuksen käyttöä (esim. kranaattipistooli, kevyt kertasinko, raskas tarkkuuskivääri, ilmatorjuntakonekivääri ja käsikranaatti) sisältävästä vaativasta virka-avusta olisi perusteltua voida päättää valtioneuvoston yleisistuntoa alemmalla päätöksentekotasolla. Muutosta keskikategorian erottamiseksi valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteosta on perusteltu päätöksentekoon kuluvan ajan lyhentämisellä. Esityksestä kuitenkin puuttuu varsinainen arvio siitä, millä perusteella sotilaallisen voiman käyttöä koskeva vaativan virka-avun päätöstoimivalta on ehdotetussa muodossaan perustuslain mukainen. Perusteluna ilmeisesti on, että aseistuksen vaikutus on rajattavissa ja aseistus vastaa lähes poliisin omaa aseistusta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että sinänsä ymmärrettävistä kiiretilanteisiin liittyvistä näkökohdista huolimatta on valtiosääntöoikeuden kannalta valiokunnan mielestä tärkeää, että poikkeukselliseksi tarkoitettu päätös poliisin turvautumisesta puolustusvoimien voimankäyttöapuun tehdään myös kiiretilanteessa eduskunnalle nimenomaan vastuunalaisen ministerin johtamassa ministeriössä. (PeVL 23/2005 vp). Esityksessä on tuotu ilmi, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ilmapiiri on sittemmin myös muuttunut. Toisaalta on lisäksi syytä todeta, että nykyaikaisessa hallinnossa viestintä on varsin toimivaa ja virka-apupäätös on mahdollista saada varsin nopeasti.

Mainittakoon, että toisin kuin nykyinen laki, ehdotettu 5 § mahdollistaisi lisäksi 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 koskevan virka-avun saamisen muissakin kuin vaativan virka-avun piiriin kuuluvissa tehtävissä. Tämän voidaan arvioida ainakin jossain määrin vähentävän tarvetta myös vaativan virka-avun saamiseen. Tarve kaikkein raskaimman sotavälinekategorian aseistusta sisältävälle virka-avulle voinee tulla kysymykseen äärimmäisen harvoin.

Edelleen ehdotettu 10 §:n 4 momentti mahdollistaisi kiiretilanteissa 3 momentissa tarkoitetun vaativan virka-avun päätöksen tekemisen keskusvirastotasolla nykyisen ministeriötason sijaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellä todetut valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat edellyttävät erityisen vahvoja perusteluita virka-apujärjestelmän toimivuuden kannalta sekä päätöksen luonteen osalta, jotta vaativan virka-avun alemmasta kategoriasta päättämisestä säätäminen keskusvirastotasolla olisi valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista.

Keskusvirastotasoista päätöksentekomenettelyä koskevalla poikkeussäännöksellä (10 §:n 4 mom.) pyritään perusteluiden mukaan ”varmistamaan, että päätös kyettäisiin erittäin kiireellisissä ja yllättävissäkin tilanteissa tekemään ja toimeenpanemaan tilanteeseen nähden riittävän ajoissa. Keskushallinnon virastoilla on olemassa olevat, vakiintuneet ja toimivat päivystysjärjestelyt sekä operatiiviset valmiudet nopeasti muuttuvan tilannekuvan jatkuvaan päivittämiseen ja analysointiin sekä tilannekuvan edellyttämään reagointiin. Myös ministeriöissä on olemassa

operatiiviset valmius- ja päivystysjärjestelyt, joskin ne ovat operatiivista hallintoa ohuemmalla pohjalla.”

Kiistämättä virka-avun saamisen viivytyksettömyys tietyissä tilanteissa on merkityksellistä esimerkiksi ihmisten hengen ja terveyden suojelemiseksi. Perustelujen kiinnittyessä lähinnä olemassa oleviin resursseihin ja toimintojen tämänhetkiseen järjestämiseen, on vaikea vakuuttua esityksen valtiosääntöisestä hyväksyttävyydestä näiltä osin ja siitä, että muutos olisi virka-apujärjestelmän toimivuuden kannalta välttämätön, kun sääntelyä arvioidaan perustuslakivaliokunnan vaativaa virka-apua koskevien lausuntojen sekä toimivaltasuhteiden ja parlamentaarisen vastuun kannalta.

Sillä seikalla, että valtioneuvoston yleisistunto myös 10 §:n 3 ja 4 momentin tilanteissa päättäisi vaativan virka-avun antamisen jatkamisesta (10 §:n 5 mom.), ei ole sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta erityisen ratkaisevaa merkitystä ottaen huomioon, että tilanne lienee tuossa vaiheessa usein jo päättynyt.

Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta on lisäksi merkityksellistä, että ehdotus mahdollistaisi välittömyyskriteeristä luovuttaessa vaativaa virka-apua koskevan päätöksen tekemisen nykyistä ennakoidummin (ks. huomiot 8 §:n osalta) sekä ennakkovarautumisen (4 §:n 2 mom.).

Teknisenä huomiona 10 §:n 2 momentin muotoilu ”jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, puolustusministeriö voi sisäministeriön pyynnöstä välittömästi päättää vaativasta virka-avusta.” tulisi ilmeisesti olla velvoittavassa muodossa (”päättää”), vrt. esim. voimassaoleva 4 a §.

Virka-apupäätöksen voimassaolo

Lisäksi oikeasuhtaisuus- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi päätöksen voimassaoloa koskevaa 7 momenttia olisi syytä täsmentää lisäämällä säännökseen maininta nimenomaan vaativan virka-avun antamisen edellytysten voimassaolosta, jotta voimassaolon edellytykset eivät sekoittuisi tavanomaiseen virka-apuun, seuraavasti: ”Päätös vaativan virka-avun antamisesta on voimassa enintään niin kauan kuin *vaativan* virka-avun antamista koskevat edellytykset ovat olemassa.” (Myös 2. LE 77 c §).

Virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloa seuraisi 12 §:n 4 momentin mukaan poliisi, jonka olisi viipymättä määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Virka-avun ja vaativan virka-avun antamisesta ja sen keskeyttämisestä päättämisestä säädetään kuitenkin toisin (7 §, 10 §). Toimivaltasääntelyä ehdotetussa 12 §:n 4 momentissa tulisi täsmentää.

Vaativa virka-apu kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi (9 §)

Oikeusministeriö yhtyy perusteluissa todettuun siitä, että perustuslaki eivätkä myöskään mainitut Suomea sitovat kansainväliset sopimukset suoranaisesti edellytä, että kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaaminen olisi mahdollistettava nimenomaan sotilaallisen voimankäytön keinoin. Huomionarvoista lisäksi on, että lakiehdotus mahdollistaisi näissäkin tilanteissa tavanomaisen virka-avun, joka voisi sinänsä sisältää myös sotilaan henkilökohtaisen aseen käyttöä. Vaativaa virka-apua voitaisiin 8 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä tällöinkin antaa.

Perusteluissa on todettukin, että lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että suurin osa kansainvälistä erityissuojelua nauttivien henkilöiden suojaamiseksi tarvittavasta virka-avusta hoidettaisiin 6 §:ssä tarkoitetun tavanomaisen virka-avun puitteissa. Tätä taustaa vasten todettakoon selkeytyksenä, että lähtökohtaisesti poliisin tulee suoriutua tehtävistään itse (ehdotettu 2 §). Edelleen vaativa virka-apu lähtökohtaisesti on käytettävissä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vaarantavien tekojen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, minkä vuoksi oikeusministeriö näkee tarpeelliseksi korostaa 9 §:ssä tarkoitetun vaativan virka-avun poikkeuksellisuutta. Säännöksessä tämä olisi mahdollista esimerkiksi korostamalla, että henkilöön kohdistuu 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen uhka, jonka estämiseksi tai keskeyttämiseksi nimenomaan vaativa virka-apu on välttämätöntä eikä tavanomainen ole riittävä.

Eräitä yksityiskohtaisempia huomioita

Virka-aputehtävät (2 §)

Virka-avun kohteena oleva tehtäväluettelo vastaisi pääosin voimassa olevaa virka-apulakia. Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on oikeusministeriön mielestä annettava erityistä painoarvoa sille seikalle, ettei puolustusvoimilla ole erityissäännösten puuttuessa normaalioloissa itsenäisiä voimankäyttövaltuuksia. Tällaisessa sääntely-yhteydessä on erityistä syytä pyrkiä riittävään täsmällisyyteen (PL 2.3 §).

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 9 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi poliisin oikeudesta saada virka-apua ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavan rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Epäselvää on, mitä muita kuin 8 §:ssä tarkoitettuja rikoksia (rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä sekä 11, 21, 25 ja 34 luvussa tarkoitetut rikokset) tämä kohta voisi koskea, tai voisiko se koskea muita rikoksia. Mainitussa pykälässä ja sen perusteluissa on jo kattavasti rajattu ne rikokset, joista voi aiheutua vakavaa vaaraa ihmisten hengelle tai terveydelle. On jopa katsottavissa, että 2 §:n 2 momentin 9 kohdan ja 8 §:n rikosten piiri olisi käytännössä sama. Vaativan virka-avun osalta on vielä estettävän tai keskeytettävän rikoksen lisäksi lisäedellytyksiä (välttämättömyys ja suuri ihmismäärä). Perustelujen perusteella epäselväksi jää sekin, mikä on kohdassa mainittujen ”ihmisten” ja pykälässä mainitun ”suuren ihmismäärän” ero.

Toisen momentin 10 kohdassa säädettäisiin 1-7 kohdassa lueteltuihin tehtäviin ”rinnastuvista” tehtävistä, joihin poliisi voisi saada virka-apua Puolustusvoimilta. Perustelujen mukaan kyseisessä kohdassa tarkoitetulla virka-avulla ei ole tarkoitus ulottaa virka-avun antamisen perusteita laajemmalle kuin mitä virka-avusta poliisille ehdotetaan muuten säädettäväksi, eikä sillä ole tarkoitus laajentaa virka-avun käyttömahdollisuutta kaikkiin poliisille kuuluviin tehtäviin. Ehdotetusta 10 kohdasta ilmenevä tehtäväperusteinen rajaus huomioon ottaen säännös ei mahdollistaisi myöskään virka-aputehtävien tulkinnallista laajentamista 8 kohdassa tarkoitettuun kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön suojaamiseen eikä 9 kohdassa mainittuun rikosperustaan. Perustelujen mukaan kyse voisi olla lähinnä erityyppisten kalusto- ja varustelainojen mahdollistamisesta. Oikeusministeriön mielestä säännöstä voidaan pitää ehdotetulla tavalla rajattuna ja tulkittuna asianmukaisena.

Virka-aputehtävissä noudatettavat periaatteet (3 §)

Oikeusministeriö pitää myös lakiehdotuksen 3 §:n sääntelyä virka-aputehtävissä noudattavista poliisilain periaatteista Puolustusvoimien asema sekä sääntelyn erityispiirteet huomioon ottaen

asianmukaisena ja perusteltuna, korostaen kuitenkin sitä, että kyseessä ei ole tyhjentävä luettelo eikä sitä tule tulkita siten, etteivät esimerkiksi hallintolain 6 §:ssä turvatut riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimukset soveltuisi toimintaan.

Virka-apuosastoon kuuluvien oikeudellisesta asemasta

Puolustusvoimien virka-apuosastoon kuuluvalla ei ehdotuksen mukaan olisi itsenäiseen harkintaan perustuvia toimivaltuuksia virka-apua annettaessa vaan tämä toimisi tilannetta johtavan poliisin ohjauksessa ja valtuuttamana. Virka-apuosastoon kuuluvien voimankäyttöön liittyvää valtuuttamista on lisäksi rajattu muiden kuin ammattisotilaiden osalta siten, että valtuutus voimakeinojen käyttöön vastaisi poliisilaissa poliisimiehen pyynnöstä häntä avustavan yksityishenkilön voimankäyttöoikeuksia. Virka-apulakiehdotuksen 13 §:ssä on lisäksi rajattu aseellisten voimakeinojen käyttö muilta virka-apuosastoon kuuluvilta kuin ammattisotilailta.

Asevelvollisten osallistumista virka-aputehtäviin rajoittavat osaltaan myös asevelvollisuuslain säännökset vaarallisten tehtävien rajaamisesta virka-avun ulkopuolelle. Asevelvollisten oikeusasema määräytyy paitsi perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevan sääntelyn myös maanpuolustusvelvollisuutta täsmentävän asevelvollisuuslain mukaan (57 §, myös rikoslain 45 luku). Perustuslakivaliokunta on pitänyt sinänsä mahdollisena säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin. Samoin valiokunta on pitänyt mahdollisena säätää asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp). Säätämisjärjestysperusteluissa on lähdetty perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten siitä, että lakiehdotuksen mukaisessa virka-apuosastossa mainitut henkilöt ovat puolustusvoimien palveluksessa perustuslain 127 §:n tarkoittamalla tavalla. Virka-apuosastoon kuuluvien varusmiesten asemaa ei siten ole arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Oikeusministeriöllä ei ole perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen tältä osin huomauttamista esityksen lähtökohtiin (erit. PeVL 6/2018 vp).