Veli-Pekka Viljanen

HE 106/2021 vp laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 20.10.2021

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille, jolla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Voimassa olevaan lakiin sisältyvät sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua koskevat säännökset on hyväksytty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja valiokunnan edellyttämin muutoksin (PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on esitetty tällaista virka-apua koskevalle sääntelylle seuraavia lähtökohtia. Valiokunta on ensinnäkin todennut, että sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin. Ääritapauksessa tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden kuin rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin. Sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeVL 10/2005 vp, s. 2).

Voimassa olevassa lainsäädännössä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävä virka-apu on rajattu laissa täsmennettyjen terrorismirikosten estämiseen tai keskeyttämiseen. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta on korostanut terrorismin erityisluonnetta pitäen sitä yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavana rikollisuutena, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta varsin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne oli otettava huomioon arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta. Valiokunta painotti, että terroristisen tekojen laatu voi ääritapauksessa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 10/2005 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta edellytti tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä sitä, että laista oli käytävä ilmi, mitä siinä tarkoitetaan voimakeinoilla. Tältä osin pyrkimyksenä tuli olla säädettävän lain tarpeisiin pohjautuva sellainen säännös, jolla poliisin oikeus saada puolustusvoimilta virka-apua rajataan koskemaan vain virka-aputehtävissä käytettäviksi soveltuvia voimakeinoja. Valiokunnan mukaan laista tuli ilmetä lisäksi selkeästi, millä edellytyksillä virka-apu voi sisältää voimakeinojen käyttöä. Valiokunta edellytti sääntelyn rajaamista koskemaan vain sellaisia rikoslain 34 a luvussa tarkoitettuja vakavia tekoja, joiden välitön estäminen tai keskeyttäminen oli välttämätöntä muiden henkilöiden hengen tai terveyden suojelemiseksi, eikä tekoja ollut mahdollista estää tai keskeyttää sotilaallisia voimakeinoja lievemmillä keinoilla. Lakiin oli perustuslakivaliokunnan mukaan lisättävä myös säännökset voimakeinojen käytössä noudatettavista suhteellisuuden vaatimuksista ja seikoista, joihin on kiinnitettävä huomiota nimenomaan sotilaallisten voimakeinojen käytön puolustettavuutta arvioitaessa (PeVL 10/2005 vp, s. 2-3, PeVL 23/2005 vp, s. 2-5).

Käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa säädetään vaativasta virka-avusta, joka sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Vaativa virka-apu voi 8 §:n mukaan sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Edellytyksenä on, että vaativan virka-avun voidaan tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudessa tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella ”olettaa olevan” välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vaarantavan laissa täsmennettyjen vakavien terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi taikka muun tällaisiin rikoksiin ”vaikutuksiltaan rinnastuvan” rikoslain 11 (sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan), 21 (henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset), 25 (vapauteen kohdistuvat rikokset) tai 34 (yleisvaaralliset rikokset) luvussa tarkoitettujen vakavien rikosten (rangaistusmaksimi vähintään 4 vuotta vankeutta) estämiseksi ja keskeyttämiseksi.

Ehdotus laajentaisi kahdessa suhteessa merkittävästi vaativan virka-avun mahdollisuutta nykylainsäädäntöön verrattuna. Ensinnäkin vakavan virka-avun piiriin kuuluvien rikosten osalta virka-apukynnystä madallettaisiin sisällyttämällä siihen ennakoitavuuselementti. Kriteerinä olisi se, että virka-avun voitaisiin havaintojen tai yksilöityjen tietojen perusteella ”olettaa olevan välttämätöntä” suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Pidän ehdotettua muotoilua tältä osin ongelmallisena perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Ilmaisu ”olettaa olevan välttämätöntä” vaikuttaa merkittävän väljältä ja sen asettama vakuuttuneisuuden vaati-

mus liian vähäiseltä. Nähdäkseni säännöksen sanamuotoa tulee muuttaa valtiosääntöoikeudellisista syistä siten, että vaativa virka-apu on säännöksessä tarkoitettujen havaintojen ja tietojen perusteella välttämätöntä säännöksessä lueteltujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Toiseksi säännös laajentaa vaativan virka-avun koskemaan vakavien terrorismirikosten lisäksi lukuisia muita, sinänsä vakavia henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia. Ehdotuksen periaatteellisena ongelmana on, että se laajentaa Puolustusvoimien antaman sotilaallisen virka-avun koskemaan yleisesti vakavia henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, joiden torjunnan tulisi lähtökohtaisesti toteutua poliisin omalla toiminnalla. Puolustusvoimien virka-avun tällainen laajentaminen etääntyy merkittävästi puolustusvoimien päätehtävistä, erityisesti keskeisimmästä tehtävästä eli Suomen sotilaallisesta puolustamisesta (ks. laki puolustusvoimista, 551/2007, 2 §), poliisin normaalin rikostentorjuntatehtävän puolelle. Tällainen kehitys ja puolustusvoimien toiminnan painopisteen muutos ei ole ongelmatonta puolustusvoimien yhteiskunnallisen ja sille valtiosäännössä varatun roolin näkökulmasta (ks. PL 12 luku). Poliisin toiminnan legitimiteetin näkökulmasta ei ole myöskään perusteltua merkittävästi laajentaa poliisin sidonnaisuutta toiminnassaan sotilaallisesti järjestettyjen puolustusvoimien antamaan virka-apuun.

Tosin lakiehdotus edellyttää tältäkin osin, että kyse on suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta. Esimerkiksi rangaistusasteikon perusteella vaativan virka-avun soveltamisalan piiriin sinänsä kuuluvista teoista vaikkapa törkeä pahoinpitely (RL 21:6) tai törkeä kuolemantuottamus (RL 21:9) tuskin täyttävät tätä edellytystä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vaativaa virka-apua ei lähtökohtaisesti voitaisi antaa yksittäisen, tavanomaisen henkirikoksen estämiseksi, vaan kyseessä tulisi olla laajempaa ja yleisempää eli suhteellisuusperiaatteen ja säännöksessä edellytetyn mukaisesti suurelle ihmismäärälle vaaraa aiheuttavan rikoksen estäminen. Säännöksessä ilmaistu rinnasteisuus terrorismirikoksiin edellyttäisi perustelujen mukaan, että kysymys on sellaisesta yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle viime kädessä puolustusvoimien aseistusta käyttäen voidaan perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta katsoa olevan hyväksyttävät perusteet (HE, s. 99).

Hallituksen esityksen perusteluissa mainitulla tavalla sovellettuna rikosluettelon täydentäminen koskemaan terrorismirikosten ohella myös muita rikoksia vaikuttaa perustellulta. Kuiten-

kin säädöstekstin perusteella vaativan virka-avun piiriin näyttäisi kuuluvan useita sellaisia rikosnimikkeitä, jotka eivät täytä perusteluissa mainittuja soveltamisedellytyksiä. Tältä kannalta voidaan pitää ongelmallisena, että rajaukset 8 §:n 2 kohdassa on tehty pelkästään rikosten maksimirangaistusten perusteella. Pidän valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltuna, että lakiehdotuksen 8 §:n 2 kohdan muotoilua pyrittäisiin täsmentämään siten, että se paremmin ilmaisisi hallituksen esityksen perusteluissa kuvatut vaatimukset ja mahdollisesti rajaamaan suppeammaksi virka-avun piiriin kuuluvat rikosnimikkeet.

Edellä 1. lakiehdotuksen 8 §:stä esittämäni huomautukset koskevat vastaavasti 2. lakiehdotuksen 77 a §:ää.

Perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta merkittävänä voidaan pitää 1. lakiehdotuksen 3 §:n säännöstä, jonka mukaan virka-aputehtävissä on noudatettava poliisilaissa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatetta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tämä toteuttaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin vastaavassa yhteydessä ilmaisemaa käsitystä, jonka mukaan suhteellisuusperiaatteesta on säädettävä sotilaallisen virka-avun yhteydessä nimenomaisesti (PeVL 10/2005 vp, s 3).

Virka-apupäätöksen toimeenpanoa koskeva sääntely sekä päätöksentekoa vaativasta virka-avusta koskeva sääntely ovat nähdäkseni valtiosääntöoikeuden näkökulmasta asianmukaisesti järjestettyjä 1. lakiehdotuksessa. Näiltä osin voin yhtyä hallituksen esityksen varsin perusteellisiin säätämisjärjestysperusteluihin ja niissä esitettyihin kannanottoihin (ks. HE, s. 95-96, 100-102).

Lopuksi kiinnitän huomiota 1. lakiehdotuksen virka-avun edellytyksiä koskevan 2 §:n 2 momentin sisältämän luettelon 10. kohtaan, jonka mukaan puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua ”muuhun 1-7 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvan poliisille kuuluvan tehtävän hoitamiseksi”. Säännös on merkittävän väljä ja siinä esitetty rinnastus 1-7 kohtien yksityiskohtaisesti muotoiltuihin virka-aputilanteisiin on oikeudellisesti epäselvä. Itse asiassa säännöksen muotoilu laajentaa virka-avun piiriä lähes kontrolloimattomalla tavalla. Tämä käsitys välittyy myös hallituksen esityksen perusteluista, joiden mukaan ”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 käyttömahdollisuuksia kaikkiin poliisille kuuluviin tehtäviin” (HE, s. 44). Momentin sisältö ei olennaisesti täsmenny hallituksen esityksen perustelujen avullakaan. Perustuslain 2 §:n

3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä edellyttää, että julkisen vallan käytölle on osoitettavissa riittävän täsmällinen toimivaltaperuste eduskunnan säätämästä laista. Mainittu 2 §:n 2 momentin 10 kohta jättää epämääräiseksi virka-avun antamisvelvollisuuden soveltamisalan eikä näin ollen täytä perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimuksia. Sääntelyä on tältä osin valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltua täsmentää.