OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

3.3.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta 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.

Oikeusministeriö on antanut esityksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalle, joka antoi esityksestä lausunnon PeVL 3/2022 vp. Tässä lausunnossa esitetyt huomiot koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu. Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

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 jo 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.

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

Ehdotetussa sääntelyssä on kyse merkittävistä toimivaltuuksista ja sellaisista poikkeuksellisista ja yksittäisistä tilanteista, joissa poliisin omat voimavarat eivät ole riittäviä sille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Oikeusministeriö korostaa, että 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. (myös PeVL 3/2022 vp, kohta 4).

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. 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. (PeVL 3/2022 vp ja siinä viitatut).

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2 ja 8 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 77 a §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. (PeVL 3/2022 vp). Näiltä osin esitystä ei tarkastella tässä lausunnossa tarkemmin.

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 §).

Ehdotetun 2 §:n 2 momentin 10 kohdan mukaan puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua ”muuhun 1—7 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvan poliisille kuuluvan tehtävän hoitamiseksi.” Perustuslakivaliokunta totesi, että säännös muodostuu huomattavan väljäksi ja

on ongelmallinen PL 2 §:n 3 momentin kannalta (lakisidonnaisuus, lainalaisuus). Perustuslakivaliokunta piti säätämisjärjestyskysymyksenä sitä, että sääntelyä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 10 kohdassa tulee täsmentää merkittävästi tai se tulee poistaa laista. (PeVL 3/2022 vp, kohta 6).

Vaativa virka-apu (8 - 10 §)

Vaativan virka-avun edellytykset ja päätöksenteko

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 edellytyksenä ei ehdotetussa 8 §:ssä (ja 2. LE 77 a §) olisi enää vaaran välittömyys, kuten voimassaolevassa laissa (PeVL 23/2005 vp).

Oikeusministeriö on aiemmissa lausunnoissaan ja valtiosääntöoikeudellisessa arviossa yksittäisten säännösten lisäksi korostanut erityisesti ehdotettujen säännösten muodostaman kokonaisuuden arvioimista: millaiseksi ehdotetut muutokset nykysääntelyyn muuttavat virka-avun kokonaisuutta (erit. ennakollinen varautuminen, välittömyyskriteerin poistaminen, vaativasta virka-avusta päättäminen valtioneuvostotasoa alemmalla tasolla).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaiset edellytykset vaativalle virka-avulle muodostuvat kokonaisuutena arvioiden ongelmallisen väljiksi. Säännöksen ilmaisua vaativan virka-avun välttämättömyysarvioinnista ("voidaan… olettaa olevan välttämätöntä") tulee tiukentaa.” Vastaava koskee myös 2. lakiehdotuksen 77 a §:ää.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä tiukennus vaikuttaa myös varautumista ja päätöksentekotasoa koskevan sääntelyn arviointiin, kun tarkastellaan virka-apusääntelyn muodostamaa kokonaisuutta.

Vaativan virka-avun päätöksentekoa koskeva sääntely ei perustuslakivaliokunnan mukaan muodostunut perustuslain kannalta ongelmalliseksi. (PeVL 3/2022 vp, kohta 19).

Vaativan virka-avun piiriin kuuluvat rikokset

Perustuslakivaliokunta lausui, että ”Vaativan virka-avun laajentamiselle koskemaan myös muiden kuin terrorismirikosten estämistä tai keskeyttämistä on perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty hallituksen esityksessä (esim. s. 54) hyväksyttäviä perusteita. Myös muita kuin terrorismirikoksia koskee 8 §:ssä säädettäväksi ehdotettu edellytys suuren ihmismäärän hengen tai terveyden vakavasta vaarantumisesta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännöksen piiriin kuuluvien rikosten joukko on varsin laaja. Hallintovaliokunnan on syytä vielä tarkastella sääntelyn soveltamisalaa siltä kannalta, että lueteltavien rikosten joukossa olisi vain sellaisia rikoksia, jotka voivat täyttää myös 8 §:n soveltamisen muut edellytykset. Sama huomio koskee myös 2. lakiehdotuksen 77 a §:ää.” (PeVL 3/2022 vp, kohta 13).

Oikeusministeriö on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa todennut, että 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.

Virka-apupäätöksen voimassaolo

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 §). Vaikuttaa siltä, että toimivaltasääntelyä ehdotetussa 12 §:n 4 momentissa tulisi täsmentää.

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

Oikeusministeriö yhtyy esityksen 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. 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.

Perustuslakivaliokunta totesi, että koska ”vaativan virka-avun välttämättömyyttä koskeva arviointi kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamisessa poikkeaa jossakin määrin vaativaa virka-apua muuten koskevasta välttämättömyysarvioinnista, ” 1. lakiehdotuksen 9 §:n ja 2. lakiehdotuksen 77 b §:n edellytyksiä on syytä tiukentaa esimerkiksi maininnalla siitä, että arvion rikoksen uhasta tulee olla perusteltu. (PeVL 3/2022 vp, kohta 15).

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.

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 §). 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).

Oikeusministeriö on aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että kynnys kaluston siirtämiseen tulisi olla tarpeeksi korkea ja tätä koskeva päätöksentekotoimivalta keskusvirastotasoa korkeammalla tasolla. Päätöksentekotasoa koskeva ongelma jonkin verran lievenee 8 §:n mukaisen vaativan virka-avun edellytysten tiukentuessa (PeVL 3/2022 vp). Kuitenkin 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.

Ennakkovarautuminen ei myöskään sanamuodon mukaisesti edellytä, että on olemassa konkreettinen uhka-arvio 8 §:ssä tarkoitetusta tilanteesta, vaan 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 täsmentää velvoittavammaksi ja yhteyttä 8 §:n mukaisiin tilanteisiin vahvistaa. Asianmukaista olisi myös säätää ennakkovarautumista koskevan pyynnön yksilöinnistä ja sisällöstä (vrt. 6 §). Ennakkovarautumista koskevaa päätöksentekoa (3 mom.) ei ole säädösperusteisesti sidottu mihinkään edellytyksiin, vaan 2 momentin kriteerit koskevat ainoastaan varautumista koskevaa pyyntöä. Laissa olisi asianmukaista säätää siitä, millä edellytyksillä tällainen päätös Pääesikunnassa tehdään.

Lisäksi 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.

Riippuen siitä, miten vaativan virka-avun edellytyksiä esitetään täsmennettäväksi, ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että ennakollinen varautuminen (PV:n virkamiesten, kulkuneuvojen ja aseistuksen siirtäminen tiettyyn kohteeseen) on voimassa niin kauan kunnes 4 §:n 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 tarkoitetun ennakollisen varautumisen seuraamiseen. Sääntelyn ulottamista myös ennakollisen varautumisen seuraamiseen tulisi harkita (4 §:n 3 mom. vs. 12 §:n 4 mom.).

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).