

Olli Mäenpää
14.10.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Virka-apumenettelyyn perustuva toimivalta

Virka-apua koskevan sääntelyn yleisenä peruslähtökohtana hallintotoiminnassa on, että virka-avun pyytäminen ja sen saaminen eivät voi sellaisenaan laajentaa virka-avun pyytäjän toimivaltaa. Tavanomainen hallinnollinen virka-apumenettely ei sellaisenaan laajenna myöskään virka-avun antajan toimivaltaa. Nämä lähtökohdat määrittävät lähtökohtaisesti myös Puolustusvoimien poliisille antamaa virka-apua. Tavanomaisella virka-apusääntelyllä ei siten laajenneta poliisin voimankäyttövaltuuksia eikä luoda Puolustusvoimille poliisin toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa.

Poliisi ei näiden lähtökohtien mukaan voi virka-apua Puolustusvoimilta vastaanottaessaan valtuuttaa Puolustusvoimia sellaisten voimakeinojen käyttöön, jotka eivät ylipäänsä kuulu poliisin lakisääteiseen toimivaltaan poliisilain mukaan. Puolustusvoimat ei toisaalta saa virka-apua antaessaan käyttää toimivaltuuksia, joita sillä ei sen toimivaltuuksia määrittelevän lain mukaan ole (PeVL 10/2005 vp ja 23/2005 vp).

Hallituksen esityksessä on näiden tavanomaiseen hallinnolliseen virka-apuun yleisesti kohdistuvien yleisten rajoitusten vuoksi määritelty erikseen sekä poliisin että puolustusvoimien toimivallan sisältöä silloin, kun ne toimivat virka-aputehtävissä. Samalla Puolustusvoimien ja poliisin toimivaltuuksia on laajennettu virka-aputilanteissa. Puolustusvoimien poliisille antama virka-apu voi sen henkilöstön tai välineistön käytön lisäksi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä siten kuin etenkin 1. lakiehdotuksen 5 ja 8-9 §:ssä ja 4. lakiehdotuksessa säädetään. Vastaavasti Rajavartiolaitoksen toimivallasta virka-apua poliisille annettaessa säädettäisiin erikseen 2. lakiehdotuksen mukaisesti. Poliisilla puolestaan olisi virka-apua vastaanottaessaan oikeus 3. lakiehdotuksen mukaisesti käyttää sotilaan henkilökohdasta aseistusta voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa aseistusta sekä rajavartiolaissa säädettyä aseistusta.

Ehdotettu sääntely vastaa perusteiltaan voimassa olevaa sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan siihen perustuslain 2 §:n 3 momenttiin perustuvaan perusvaatimukseen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, joten viranomaiselle ei voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle (PeVL 9/2014 vp, s. 3; PeVL 61/2010 vp, s. 5, PeVL 35/2008 vp, s. 3). Lakiehdotuksen tarkoittamassa virka-avussa kysymys ei siis ole perusmuotoisesta ja tavanomaisesta hallinnollisesta virka-avusta, jossa virka-apumenettely ei laajenna virka-avun antajan tai sen saaja toimivaltaa.

Tällaiselle lakiperustaiselle erityissääntelylle, joka laajentaa – samoin kuin voimassa oleva laki – laissa säädetyllä tavalla sekä virka-avun antajan että poliisin toimivaltuuksia virka-apua toteutettaessa, on hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät erityisesti sääntelyn kohteena olevien virka-aputilanteiden erityispiirteisiin ja toimivaltavaatimuksiin. Toimivaltasääntelyä voidaan pitää myös riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta.

Toimivalta voimakeinojen käyttämiseen

Sotilaallisiin voimankäyttövälineisiin perustuvien voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä omaisuuden suojaan. Tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Sääntelyä on siten aiheellista arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen voimakeinojen sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa määritellyn lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti arvioinut, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet. Tällaisen toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sen estämiseksi ja keskeyttämiseksi käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta. Terrorististen tekojen laatu voi ääritapauksessa puoltaa myös poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 56/2016 vp, s. 6; PeVL 9/2014 vp, s. 2-3; PeVL 23/2005 vp, s. 2; PeVL 10/2005 vp, s. 2). Nyt ehdotetulla toimivallan käytön määrittelyllä voidaan tältä kannalta arvioituna katsoa olevan yleisesti hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s.

2/1, PeVL 37/2002 vp, s. 1-2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3). Erityisin perustein ja ottaen huomioon, että uudenlaisten uhkakuvien luonteeseen kuuluu keskeisenä piirteenä vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin, tällaista valtuuttamista voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä (PeVL 6/2018 vp). Vastaavat näkökohdat soveltuvat myös virka-apua koskevaan sääntelyehdotukseen.

Esityksen mukaan sotilaallisen voimankäytön keinoja voitaisiin käyttää erikseen säädetyin edellytyksin myös kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi. Riittävän erityissuojelun välttämättömyys perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Esityksen perustelujen mukaan vaativalle virka-avulle on tarvetta erityisesti eräissä huipputasoisen valtiovierailuissa, vaikka valtaosa suojelusta tapahtuisi poliisin omin resurssein tai tavanomaista virka-apua hyödyntämällä. Sääntelyyn ei tältä osin ole huomauttamista.

Päätöksentekomenettely

Sotilaallista voimankäyttöä sisältävästä virka-avusta päättäisi 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto puolustusministeriön esittelystä. Jos valtioneuvoston yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, puolustusministeriö voisi kuitenkin 2 momentin mukaan sisäministeriön pyynnöstä välittömästi päättää vaativasta virka-avusta. Sääntely vastaa näiltä osin lähtökohdiltaan voimassa olevan lain mukaista menettelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Voimassa olevan lain mukaan sisäministeriön pyynnöstä ja puolustusministeriön päätöksestä on ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille, ja valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan näistä menettelyvaatimuksista oli tarpeen lisätä lakiin nimenomainen säännös (PeVL 10/2005 vp, 3-4). Tällainen sääntely sisältyy lakiehdotuksen 10 §:n 5-6 momenttiin. Sääntelyä voidaan pitää perusteltuna parlamentaarisen vastuukatteen riittävän laajuuden ja myös oikeusvaltion perusteiden turvaamisen kannalta.

Puolustusministeriö päättäisi 1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan sisäministeriön pyynnöstä 8 tai 9 §:ssä säädetyin edellytyksin virka-avusta, jossa voidaan käyttää jonkin verran poliisin omia voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta. Voimassa olevan lain 4 a §:n 1 momentin mukaan säännökseen pitkälti verrattavissa tilanteissa päätöksen virka-avun antamisesta tekee puolustusministeriö sisäasiainministeriön pyynnöstä, ”jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle”. Tämäkin lisäkritereeri otettiin lakiin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella (PeVL 10/2005 vp, 3-4). Myös tältä osin 10 §:n 5-6 momenttia voidaan arvioida samalla tavoin.

Sääntelyä on paikallaan arvioida myös siltä kannalta, että perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ehdotettu

sääntely mukautuu tämän yksittäisen ministerin parlamentaarista vastuukatetta ilmentävän säännöksen vaatimuksiin, kun otetaan huomioon, että Puolustusvoimat toimii virka-apua antaessaan poliisin johdon alaisuudessa ja sisäministeriön hallinnonalalla.

Päätösvallan käytön perusteet

Vaativan virka-apun antamisen edellytyksiä koskevissa 1. lakiehdotuksen 8 ja 9 §:ssä sekä rajavartiolaiton 77 a ja 77 b §:ssä edellytettäisiin, että virka-apun voidaan olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan uhan vuoksi. Välitöntä hengen tai terveyden vaaraa ei sen sijaan edellytettäisi vaativan virka-apun antamiseksi toisin kuin voimassa olevassa laissa. Perustelujen mukaan välittömyyttä koskeva edellytys merkitsee käytännössä suurta riskiä siitä, että virka-apupäätöstä ei ehditä toimeenpanna tilanteen edellyttämässä ajassa ja että päätöksenteon ja toimeenpanon ero suhteellistuu. Tällaiselle sääntelylle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet, kun voidaan arvioida, että välttämättömyysedellytys sinänsä rajaa suhteellisuusvaatimuksen kannalta riittävästi vaativan virka-apun antamista.

Päätöksentekomenettelyä koskevassa sääntelyssä pyritään tekemään voimassa olevaa lakia selvempi ero toimivaltuuden käyttöönottopäätöksen eli virka-apun antamista koskevan päätöksen ja konkreettisen käyttöpäätöksen välillä. Etupainotteisen päätöksenteon sääntely on asianmukaista.

Virka-apuosasto

Virka-apuosaston muodostaisivat 1. lakiehdotuksen 11 §:n mukaan virka-aputehtävään määrätty Puolustusvoimien palveluksessa olevat ammattisotilaat ja asevelvolliset sekä sitoumuksen antaneet henkilöt. Virka-apuosastoa johtaa tehtävään määrätty ammattisotilas, mutta virka-apuosastoon kuuluva toimisi tilannetta johtavan poliisin ohjauksessa ja valtuuttamana, poliisin tekemän voimankäyttöpäätöksen mukaisesti.

Virka-apuosasto ei ole viranomainen ainakaan tämän käsitteen varsinaisessa merkityksessä, joten sille ei perustuslain 124 §:n mukaan voida säätää toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttöön. Tällaista toimivaltaa sotilaallisten voimakeinojen käyttöön on sen sijaan lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetty virka-apuosastoon kuulluille, säännöksessä määritellyssä asemassa oleville henkilöille.

Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan vain ammattisotilailla olisi 13 §:n mukaan toimivalta sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Ammattisotilaalla tarkoitetaan sotilasvirassa palvelevaa sekä sitä, joka on nimitetty puolustusvoimissa määräaikaan virkasuhteeseen määrättyä sotilastehtävään (L Puolustusvoimista 38 §). Muilla kuin ammattisotilailla olisi lähtökohtaisesti vastaava toimivalta voimakeinojen käyttöön kuin poliisimiehen pyynnöstä häntä avustavalla yksityishenkilöllä. Tällaiseen toimivaltaan ei voi sisältyä oikeutta merkittävän julkisen vallan käyttöön.

Toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttöön säädettäisiin vain Puolustusvoimien eli viranomaisen palveluksessa olevalle henkilölle. Näin ollen virka-apuosasto koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi siltä kannalta, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle (ks. virka-apuosastosta myös PeVL 9/2007 vp).

Oikeus vahingonkorvaukseen

1. lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi virka-avun antamisen yhteydessä pakkotoimenpiteestä sivulliselle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta, joka määräytyisi poliisilain 8 luvun mukaan. Poliisilain 8 luvun 1 §:n mukaan valtion varoista korvataan sellaiset henkilö- ja esinevahingot, jotka ovat aiheutuneet sivulliselle henkilölle poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä, jolla tarkoitetaan lähinnä pakkokeinolain soveltamiseen liittyviä toimenpiteitä.

Säädettäväksi ehdotetussa laissa ei määritellä pakkotoimenpiteitä, eikä määritellä toimivaltaa niiden tekemiseen. Pakkokeinolakia ei myöskään tule sovellettavaksi virka-aputoiminnassa. Oikeus vahingonkorvauksen saamiseen virka-avun antamisen yhteydessä aiheutuneista vahingoista muodostuu ”pakkotoimenpide” -käsitteen epämääräisyyden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi epäselväksi varsinkin, jos käsitettä sovellettaisiin rajaavasti. Tämä olisi ongelmallista vahingonkorvausvastuuta virkatoimista määrittelevän perustuslain 118 §:n kannalta, joka takaa yleisesti oikeuden vahingonkorvaukseen virkamiehen ”lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin” johdosta riippumatta toimenpiteen luonteesta.

Viittaussäännöksessä tarkoitetut poliisilain 8 luvun säännökset vahingonkorvausvastuusta eivät kuitenkaan rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla. Myöskään hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännös ei rajoita kenenkään oikeutta hakea korvausta vahingonkorvauslain nojalla, ja poliisilain säännöksen mukainen vahingonkorvausvastuu on tuottamuksesta riippumatonta (s. 11, 70). Ehdotettu sääntely ei siten suoranaisesti vaikuta säätämisjärjestykseen. Mietintövaliokunnan olisi kuitenkin aiheellista arvioida tarvetta täsmentää vahingonkorvausta koskevan säännöksen täsmentämistä siten, että se kohdistuu virka-aputilanteisiin.