

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 14.10.2021 KELLO 10.00
HE 106/2021 vp laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille
ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi

Esityksen kansilehdellä kuvataan lyhyesti esityksen pääasiallista sisältöä. Kuvauksen mukaan uusi laki sisältää nykyistä täsmällisemmät säännökset virka-avun antamisen edellytyksistä ja virka-apua koskevasta päätöksenteosta. Virka-apua koskevien säännösten laaja uudistaminen on tässä sikäli mielenkiintoista, että – vaikka puolustusvoimien virka-apua poliisille koskeva laki itsessään onkin vuodelta 1980 - lain nyt keskeiset kohdat ovat vuodelta 2005. Samoin voidaan havaita, että Rajavartiolaitoksen antamaa virka-apua koskevat tässä keskeiset kohdat on uudistettu vuonna 2014. Siihen, että verraten tuoreita säännöksiä nyt halutaan laajalti kirjoittaa uudelleen, riittää ehkä selitykseksi em. pääasiallisen sisällön lyhyt toteamus: ” Esityksen tarkoituksena on selkiyttää ja ajantasaistaa virka-apua koskeva sääntely vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneita vaatimuksia.” - Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko (n. 12 s) suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa esitetyt konkreettiset perustelut ja päätelmät eivät nähdäkseni anna tässä aihetta enempii kommentteihin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu moniin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Tämä on ollut perusteltua jo siihen nähden, että ehdotukseen sisältyy lukuisesti perusoikeuksien suojan toteutumisen kannalta mielenkiintoisia yksityiskohtia. Minusta keskeisen tärkeitä tässä yhteydessä ovat kuitenkin kaksi lausuntoa, jotka valiokunta antoi vuoden 2005 valtiopäivillä hallituksen esityksestä HE 187/04 vp, joka koski virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamista (pevl

10/05 vp ja pevl 23/05 vp). Lausuntojen keskeinen merkitys tässä yhteydessä ei ole vain siinä piirteessä, että ne koskivat samanlaisia asioita kuin nyt käsillä olevat ehdotukset, vaan erityisesti siinä, että valiokunta on niissä joutunut ottamaan enemmän tai vähemmän uutena kysymyksenä kantaa yhtäältä virka-avun pyytäjän ja virka-avun antajan kompetenssien toisistaan riippumattomaan lainalaisuuteen (ts. virka-avun pyytäjä voi pyytää virka-apua vain sellaisten tehtävien hoitamiseen, jotka lain mukaan kuuluvat sille ja virka-avun pyyntö ei lisää virka-avun antajalla lain mukaan olevaa kompetenssia) ja toisaalta siihen, miten perusoikeuksien suojasta johtuvat vaatimukset tulee ottaa huomioon tilanteessa, jossa julkisen vallan edustajat käyttävät aseellisia voimakeinoja muussa kuin maanpuolustukseen luettavassa tilanteessa. Merkittävä tässä yhteydessä on myös valiokunnan vajaa kymmenen vuotta myöhemmin vuoden 2014 valtiopäivillä antama lausunto pevl 9/14 vp, joka koski hallituksen esitystä (HE 220/13 vp) laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto koski osin samoja kysymyksiä kuin mainitut vuoden 2005 lausunnot.

Nyt käsiteltävissä ehdotuksissa on mielestäni otettu asianmukaisesti huomioon valiokunnan edellä viitatuissa lausunnoissa esittämät kannanotot (ja muutenkin noudatettu valiokunnan linjauksia perusoikeuskysymyksissä). En sen vuoksi pidä tässä aiheellisena käydä läpi ehdotuksen eri yksityiskohtia. Mainitsen erikseen lyhyesti vain yhden yksityiskohdan ehdotuksissa ja tarkastelen lopuksi erästä periaatekysymystä, joka olisi ansainnut enemmän huomiota mainituissa vuoden 2005 lausunnoissa.

Tarkoittamassani yksityiskohdassa on kysymys siitä, missä määrin perusoikeuksia koskeissa järjestelyissä usein tärkeä välttämättömyyskriteeri (välttämätön perusoikeuden suojaa koskevan uhkan tai riskin torjumisessa) sisältää tai edellyttää myös välittömyyskriteerin (torjuttava uhkan tulee olla välitön, *clear and present danger*). Yleisellä tasolla voidaan kai sanoa, että jonkin uhan ei-välittömyys voi heikentää mahdollisuutta pitää uhkaan liittyvää turvaamiskeinoa välttämättömänä. Näiden kahden kriteerin kytkös on hyvin näkyvillä nykyisen Puolustuvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ”Virka-apu voi sisältää..... soveltuvan asevoiman käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan

vakavan vaaran torjumiseksi...”. Nyt tarkasteltavassa ehdotuksessa tästä kytköksestä ollaan luopumassa. Muutosta perustellaan ja kuvataan sääätämisyjärjestysperusteluissa seuraavasti (s. 100):

”Voimassaolevan sotilaallisia voimakeinoja koskevan virka-apusääntelyn yhtenä keskeisimpänä ongelmana käytännön soveltamisen näkökulmasta on pidetty sitä, että torjuttavan vaaran edellytetään olevan välitön eli välittömästi odotettavissa oleva, ennen kuin päätös virka-avun antamisesta voidaan tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa tai kiiretilanteessa ministeriössä. Voimassaolevan virka-apulain päätöksentekoa koskevassa 4 a §:ssä pyynnön tekeminen on sidottu 4 §:ssä tarkoitettuun käsillä olevaan välittömään tilanteeseen. Välittömyyttä koskeva edellytys merkitsee käytännössä suurta riskiä siitä, että virka-apupäätöstä ei ehditä toimeenpanna tilanteen edellyttämässä ajassa. Välittömyysedellytys myös tekee virka-avun antamisesta päättävästä tahosta eli valtioneuvoston yleisistunnosta, puolustusministeriöstä tai sisäministeriöstä lähestulkoon voimakeinojen käytöstä päättäjän ja vastuunkantajan yksilöiden oikeuksia voimakkaasti ja konkreettisesti koskevassa tilanteessa. Edellä mainituista syistä 1. lakiehdotuksen vaativan virka-avun antamisen edellytyksiä koskevissa 8 ja 9 §:ssä sekä rajavartiolain 77 a ja 77 b §:ssä ei esitetä edellytettävän käsillä olevan välitön hengen tai terveyden vaara. Sen sijaan välittömyyttä edellytettäisiin päätettäessä voimakeinojen käytöstä tilanteessa.”

Vastaavaa, virka-apua koskevan päätöksenteon moniportaisuuteen liittyvää argumentointia on perusteluissa myös myöhempana (s. 101). En pysty arvioimaan em. muutoksen kaikkia käytännön ulottuvuuksia. Ehdotettu muutos merkitsee joka tapauksessa välittömyysedellytyksen mukana oloa varsinaisessa poliisin päätöksenteossa voimakeinojen käyttämisestä. Pidän selvänä että ehdotettu muutos sopii yhteen välttämättömyyskriteeristä perusoikeusyhteyksissä omaksuttujen linjausten kanssa

- - - - -

Kuten edellä on viitattu, perustuslakivaliokunta joutui vuoden 2005 valtiopäivillä käsitellessään puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muutoksia ottamaan kantaa uudentyyppisiin merkittäviin kysymyksiin. Eräs perusoikeuksien suoja koskeva oleellinen kysymys, joka mielestäni jäi tuolloin vaille asianmukaista käsittelyä, voidaan lyhyesti ja pelkistään kuvata seuraavasti. Jos viranomainen voi, jos matkustajakoneen epäillään tulleen terroristien kaappaamaksi ja olevan lentämässä urheilukilpailuihin olympiastadionilla (tai eduskuntataloon tai ydinvoimalaan), estääkseen terroristeja toteuttamasta suunnitelmiaan, ampua virka-apujärjestelyn puitteissa matkustajakoneen alas, miten tällaisessa tilanteessa tulee

suhtautua matkustajakoneen matkustajien - siis oletettavasti kaappaukseen nähdessä sivullisten (viattomien) ja alasampumisessa suurella todennäköisyydellä kuolevien henkilöiden - perusoikeuksien (hengen, terveyden, ihmisarvon) suojasta johtuviin vaatimuksiin? Tähän oleelliseen perusoikeuskysymykseen ei komietinnöissä pyritty todella vastaamaan, ellei vastauksena pidetä aivan yleiselle tasolle jääneitä viittauksia sivullisten suojan huomioon ottamiseen tai toimenpiteiden oikeasuhtaisuuteen tai viittauksia toimenpiteellä pelastettavien ihmisten suureen määrään. Valiokunnan esittämien perustelujen riittämättömyyteen viittaa tässä ehkä tavallaan sekin, että ensimmäiseen ko. lausuntoon (pevl 10/05 vp) liittyi neljän jäsenen pitkäkö perusteleva eriävä mielipide ja jälkimmäiseen ko. lausuntoon (pevl 23/05 vp) kolmen jäsenen perusteleva eriävä mielipide. Todettakoon tässä vielä, että ko. hallituksen esityksessä nimenomaisesti todettiin (HE 187/04 vp, s.8) sotilaallisella voimakeinolla virka-aputilanteessa tarkoitettavan mm. ”sotilasilma-alusten aseistuksen käyttöä ” ja että ”vaikka tällaisten voimakeinojen käyttötarve on lähinnä teoreettinen, on säännös tarkoituksenmukaista ottaa lakiin.”

En arvioi em. kannanottojen sisältöä tässä enemmälti. Olen tarkastellut valiokunnan em. kannanottoja artikkelissa, joka on julkaistu Kari S. Tikan muistojulkaisussa vuonna 2007 (Mikael Hidén: *Hard cases make bad law? Eräs perusoikeussuojan ja terrorismin estämisvaltuuksien yhteensovittamisongelma perustuslakivaliokunnan lausuntojen 10/2005 vp ja 23/2005 vp valossa.* In *memorisam* Kari S. Tikka, Jyväskylä 2007, s. 64-76.) Artikkelissa on myös selostettu Saksan liittovaltiosääntötuomioistuimen vuonna 2006 antamaa ratkaisua, jossa suunnilleen vastaaviin voimankäyttötoimiin valtuuttavan lain katsottiin loukkaavan perusoikeussuojaa ja olevan sen vuoksi perustuslain vastaisena mitätön.

Edellä mainittuihin puolustusvoimien virka-apua poliisille koskeviin toimivaltajärjestelyihin paljolti rinnastuvia järjestelyjä toteutettiin rajavartiolain muuttamista (ym.) koskeneessa, vuoden 2014 valtiopäiville annetussa esityksessä, josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (HE 220/14 vp; pevl 9/14 vp). Esityksessä ehdotettiin (lain 77 a §) poliisille tietyin edellytyksin oikeutta ”saada rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua”. Säännöksen mukaan ”sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitettiin ”virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa sellaista asevoimien käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.” Säännöksen

perusteluissa todettiin mm. (s. 49 -50):

”Vaikka sotilaallisten voimakeinojen käyttötarve on lähinnä teoreettinen, on säännös tarkoituksenmukaista ottaa lakiin....Sotilaallisia voimakeinoja voitaisiin tarvita myös silloin kun on pysäytettävä kaapattu alus.”

ja edelleen:

”Virka-aputilanteessa sotilaallisella voimakeinolla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sotavarusteilla varustetun aluksen, mutta ei ilma-alusten aseistuksen käyttöä. Rajavartiolaitoksen ilma-aluksissa ei ole sotilaallisen voimankäytön aseistusta.”

Esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (pevl 9/14 vp) lyhyesti hyväksyttiin ko. virka-apusäätely, joka ”vastaa tarkoin puolustusvoimien poliisille antaman virka-avun säätelyä.”

Edellä esitetty rajattu - ja oleellinen – perusoikeuskysymys eli suhtautuminen viattomiksi oletettavien sivullisten perusoikeuksien suojaan siviili-ilma-aluksen tai aluksen sotilaallisilla voimakeinoilla tapahtuvassa pysäyttämisessä muodostuu tämän esityksen käsittelyssä jotenkin kaksijakoiseksi. Jos edelleen on tarkoituksena, että laissa tarkoitettu virka-apujärjestely voi - vaikkapa vain ”teoreettisena mahdollisuutena” - merkitä kaapatuksi oletetun matkustajakoneen alasampumista tai aluksen pysäyttämistä Suomen merialueella sotilaallista voimaa käyttämällä (joka sekin voi ymmärtääkseni sisältää vakavia riskejä aluksessa olevien hengelle ja terveydelle, vaikka ei kohtalokkuudeltaan olekaan samaa kuin matkustajakoneen alasampuminen), ei minusta sovi perustuslakivaliokunnan tehtävään ja asemaan, että kohteeksi näin joutuvien viattomien sivullisten perusoikeussuoja sivuutetaan niin kevyesti kuin on tapahtunut.

Toisentyyppinen - ja tärkeä - kysymys on, mitä tässä esityksessä on edellä tarkoitettujen ”kovien” voimakeinojen suhteen tarkoitettu. Esityksessä on paljon viitteitä siihen, että tässä on tarkoitettu (ainakin ensisijassa?) vain lievempiä aseellisen voiman käyttämisistä, ts. että matkustajakoneen alasampuminen tai aluksen asevoimin pysäyttäminen eivät mahdollisuuksina enää kuuluisikaan nyt järjesteltävän virka-avun piiriin. Toisaalta esityksessä on viitteitä siihen, että nyt voimassa olevaa normitilannetta ei olla tässä suhteessa muuttamassa, pienenä

esimerkkinä vaikkapa rajavartiolaiton 77 a §:n perustelujen toteamus (s.71) siitä, että ”sääntely ei asiasisältöisesti muuttuisi voimassa olevasta pykälästä, jossa säädetään sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävästä virka-avusta.”

Minusta perustuslakivaliokunnalla tulisi omia kantojaan muotoillessaan olla riittävän tarkka selvyys siitä, minkälaisia valtuuksia tässä ollaan mm. edellä mainituissa kohdin säättämässä ja tämän selvyyden olisi hyvä ilmetä myös valiokunnan lausunnosta . On sinänsä kyllä ajateltavissa, että epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus voi joskus olla eduksi (että esim. matkustajakoneen alasampumisesta ei kuulu edes puhua, mutta jos aivan karmea tilanne joskus syntyisi, voisi olla hyvä, että säännöksissä olisi tulkinnan varaa ?) Minusta kuitenkin valiokunnan rooliin tällaisissa asioissa kuuluu selvyys rajanvedoissa.