



4.3.2022

OKV/661/22/2022

OKV/661/22/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite:

Eduskunnan hallintovaliokunnan asiantuntijapyyntö 21.2.2022

Asia:

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on lähettänyt oikeuskanslerinvirastoon pyynnön tulla kuultavaksi Teams-yhteyden avulla järjestettävään valiokunnan kokoukseen 9.3.2022, jolloin valiokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi ([HE 106/2021 vp](#)). Hallintovaliokunta on samalla pyytänyt toimittamaan valiokunnalle asiantuntijalausunnon.

Totean lausuntonani seuraavaa.

Esityksen valmistelusta

Olen 7.1.2021 antanut käsillä olevasta hallituksen esityksestä sen luonnosvaiheessa lausunnon sisäministeriölle ([OKV/2413/21/2020](#)). Lausunnossani pidin ehdotettuja säännöksiä koskien virka-apulaissa tarkoitettujen virka-avun muotojen sisältöä, virka-avun antamisen edellytyksiä ja virka-avusta päättämistä jossain määrin hajanaisina ja kokonaisuutta osin vaikeaselkoisena. Esitin myös näkökohtia koskien muun muassa kriteeriä, että virka-aputehtävää suorittavalla on oikeus voimakeinojen käyttöön poliisimiehen ”johdolla ja ohjauksessa”. Toin lisäksi esille näkemyksiäni ns. keskikategorian aseistuksen käyttöä sisältävää vaativaa virka-apua koskeneista kahdesta vaihtoehtoisesta päätöksentekotasosta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Hallituksen esitys on ollut pyynnöstäni ennakkotarkastuksessa ennen sen esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa. Lausunnossani esitetyt näkökohdat on olennaisilta osiltaan otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa en ole havainnut estettä esityksen antamiseen eduskunnalle.

Ajantasaisen sääntelyn merkitys

Toin mainitussa aiemmassa lausunnossani esille esitysluonnoksessa todetun, että sisäisen turvallisuuden merkitys on viime vuosina edelleen korostunut. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa, ja uhkat monimutkaistuvat ja muuttuvat nopeasti. Turvallisuusuhkien ennakoitavuuden heikentyminen asettaa entistä enemmän haasteita päätöksenteolle sekä viranomaisten toimintavalmiudelle ja yhteistyölle. Hallituksen esityksen antamisen jälkeenkin Suomen turvallisuusympäristö on heikentynyt ja kansanvaltaisen oikeusvaltion on tarpeen lainsäädännöllisesti varautua erilaisiin uhkiin ja eri uhkien yhdistelmiin, joissa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden näkökohdat yhdistyvät.

Mainituista lähtökohdista totesin lausunnossani olevan perusteltua, että virka-apulain säännöksiä selkeytetään ja uudistetaan vastaamaan nykyistä paremmin poliisin toiminnallisia tarpeita muuttamatta kuitenkaan virka-avun peruslähtökohtia. Totesin olevan perusteltua ja kokonaisuutena perusoikeuksien tasapainoisen turvaamisen johdosta tarkoituksenmukaista, että lainsäädännössä jo etukäteen varaudutaan ajantasaisesti tilanteisiin, joissa saatetaan tarvita Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen suorituskykyä sen vuoksi, että poliisin kalusto ja muut resurssit ovat tilanteeseen nähden riittämättömiä. Lausunnossani toin esille sen nyt käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvät keskeiset virka-avun lähtökohdat: kyse on poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta poliisijohtoisesti eikä sääntelyllä luoda Puolustusvoimille tai Rajavartiolaitokselle uusia tehtäviä tai itsenäisiä toimivaltuuksia. Virka-apua käytettäisiin vain yksittäisissä tilanteissa, joissa poliisin omat resurssit taikka erityisvälineistö- tai henkilöstö olisivat riittämättömät. Esitys ei näin muuttaisi sitä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todettua yleistä periaatetta, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten estäminen ovat ensisijaisesti poliisin tehtävä. Tämän periaatteen merkitystä perustuslakivaliokunta on nyt myös hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa korostanut ([PeVL 3/2022 vp](#), 4 kappale). Korostin lausunnossani, että poliisin tulee lähtökohtaisesti suoriutua tehtävistään omin resurssein. Nyt ehdotetuilla ns. vaativaa virka-apua koskevilla lainsäädäntömuutoksilla ei tule olla yleistä virka-avun pyytämisen kynnyksen alentavaa vaikutusta eikä tätä ole nyt hallituksen esityksessä nähdäkseni ollut tarkoitus ehdottaakaan.

Poliisille annettavaan virka-apuun sisältyviä toimivaltuuksia voidaan käyttää yhteiskunnan ja yksilöiden hyväksi. Toisaalta virka-apuun sisältyvien voimakeinojen käytöllä voidaan ääritapauksessa vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Virka-apua koskevaa

sääntelyä onkin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja eri perusoikeuksien ja eri henkilöiden perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen sekä perustuslain sisältämän oikeusvaltioperiaatteen kannalta.

Virka-avun antamiseen sisältyy myös perus- ja ihmisoikeuksien kannalta herkkää julkisen vallan käyttöä. Sääntely on näin ollen merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Kyseisen lainkohdan mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Huomion arvoista myös on, että lainsäädännön tulee tukea perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ensiarvoisen tärkeää mainitun valossa on, että poliisille annettavaa virka-apua säännellään tarkkarajaisilla ja täsmällisillä sekä yhteiskunnalliseen kehitykseen ja turvallisuusympäristöön nähden ajantasaisilla yleissäännöksillä. Nykyisessä turvallisuusympäristön kehityksessä tarve ajantasaisille säännöksille on nähdäkseni entisestään korostunut. On erityisen tärkeää välttää tilannetta, jossa virka-apua koskeva sääntely olisi jäänyt tiedossa oleviin ja hyväksyttäviin tarpeisiin nähden epäselväksi tai aukolliseksi ja tämän vuoksi olisi näköpiirissä tilanteita, joissa jouduttaisiin toimimaan tulkinnallisesti epäselvällä ns. harmaalla alueella.

Muita huomioita

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa ([PeVL 3/2022 vp](#)). Perustuslakivaliokunta esittää, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, kuitenkin vain, jos ehdotetusta Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 2 ja 8 §:stä valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon; sekä kuitenkin vain, jos ehdotetusta rajavartiolaitoksen muuttamisesta koskevan lain 77 a §:stä valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomiot otetaan asianmukaisesti huomioon.

Mainitussa virka-avun edellytyksiä koskevassa 2 §:ssä säädetään sen 2 momentissa tilanteista, joissa Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua. Momentin 10 kohdan mukaan virka-apua on annettava myös muuhun momentin 1-7 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvan poliisille kuuluvan tehtävän hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että mainitun lainkohdan perusteluissa (s. 44) tehdään esimerkein selkoa mahdollisista 10 kohdan soveltamistilanteista. Kohdassa tarkoitettulla virka-avulla ei perustelujen mukaan 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 kuuluviiin tehtäviin. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotuksen perustelumaininnoista huolimatta sääntely 2 §:n 2 momentin 10 kohdassa muodostuu huomattavan väljäksi. Sääntely on perustuslakivaliokunnan mukaan tältä osin ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön

tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta edellyttää, että sääntelyä 2 §:n 2 momentin 10 kohdassa tulee täsmentää merkittävästi tai se tulee poistaa laista, jotta tällainen muutos voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan esittämät huomiot tulee luonnollisesti ottaa asianmukaisesti huomioon. Esityksen perusteluissa (s. 44) todetaan, että mainitun 10 kohdan on tarkoitettu kattavan sellaiset tilanteet, joita ei ole pystytty ennakolta avaamaan pykälässä, mutta jotka rinnastuisivat luonteeltaan pykälässä tarkoitettuihin tehtäviin. Perusteluissa mainitaan useita käytännön esimerkkejä siitä, minkälaisista tilanteista voisi olla kyse. Vaikka nämä esitetyt esimerkit eivät virka-apuun sisältyvinä yksittäisinä tilanteina olisikaan kovin merkittäviä poliisin toiminnan kannalta, näyttäisi kyse kuitenkin olevan sellaisista virka-avun muodoista, joita ei ehkä ole syytä jättää virka-avun ulkopuolelle tai sitten virka-avun ulkopuolelle jättämisen tulee olla tietoisesti tehty lainsäätäjän ratkaisu. Useimmissa esimerkeissä on kysymyksessä Puolustusvoimien kaluston lainaamisesta tai tilojen hyödyntämisestä taikka Puolustusvoimien asiantuntemuksen hyödyntämisestä ja hallituksen esityksen perusteluiden pohjalta lienee muotoiltavissa tarkkarajaisia ja täsmällisiä säännöksiä. Esimerkkinä esille tuotujen kyberympäristöön liittyvien mahdollisten virka-apumahdollisuuksien tarve voi tulevaisuudessa entistä enemmän korostua mutta tältä osin hallituksen esityksen perusteluissa ei ole yhtä selkeää esimerkkiä. Mikäli tarkoitus tältä osin on Puolustusvoimien asiantuntijoiden hyödyntämisestä ilman, että näillä on itsenäisiä toimivaltuuksia, voitaneen tämä muotoilla säännöksen sanamuodossa.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti