

Olli Mäenpää
9.3.2022

Hallintovaliokunnalle

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

Virka-apumenettelyn yleiset lähtökohdat

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.

Vastaavasti myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 3/2022 vp) korostetaan yleisesti (kohta 4.), että poliisin toimintaa ei voida rakentaa virka-apuinstituution varaan. Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saataminen ovat poliisin tehtäviä. Puolustusvoimien päätehtävänä taas on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Ehdotettua sääntelyä on myös käytännössä sovellettava näiden lähtökohtien mukaan muun muassa siten, että ne otetaan huomioon poliisin ja Puolustusvoimien resurssoinnissa ja toiminnan peruspainopisteiden määrittelyssä.

Virka-apumenettelyyn liittyvät valtiosääntöiset kysymykset

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lausunnossaan (kohta 6.) 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 10 kohdan sisältämään sääntelyyn, jonka mukaan Puolustusvoimien on annettava virka-apua myös ”muuhun kuin 1-7 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvan poliisille kuuluvan tehtävän hoitamiseksi”. Valiokunnan arvion mukaan sääntely tässä kohdassa muodostuu huomattavan väljäksi. Sääntely on siksi tältä osin ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Sääntelyä 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 10 kohdassa tulee valiokunnan mukaan täsmentää merkittävästi tai se tulee poistaa laista.

Säännöksen tarkemmalle arvioinnille on siten välttämättömiä perusteita. Säännöksen säilyttämistä laissa perustelevat etenkin viimeaikaiset voimakkaat muutokset Suomen turvallisuusympäristössä, jotka heijastuvat myös sisäiseen turvallisuuteen. Niiden huomioon ottamiseksi on paikallaan, että virka-avun antamisen edellytyksien arvioinnissa on mahdollista verraten joustavasti ottaa huomioon myös uudenlaiset, ennakoimattomat tilanteet ja hybridit turvallisuusriskit. Uudenlaisten riskien luonteeseen kuuluu keskeisenä piirteenä vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin, jollaisena juuri virka-apua voidaan pitää. Nämä näkökohdat ja perustuslakivaliokunnan edellyttämä täsmennystarve huomioon ottaen ehdotettua 10 kohtaa olisi mahdollista muotoilla esimerkiksi lisäämällä sen alkuun esimerkiksi *”jos se on painavasta syystä välttämätöntä”*.

Niin ikään perustuslakivaliokunnan lausunnossa (kohta 12.) kiinnitetään huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaiset edellytykset vaativalle virka-avulle muodostuvat kokonaisuutena arvioiden ongelmallisen väljiksi. Säännöksen ilmaisu vaativan virka-avun välttämättömyysarvioinnista ("voidaan... olettaa olevan välttämätöntä") tulee tiukentaa. Tällaisen tiukennuksen lähtökohtana voisi olla sääntely, jossa esimerkiksi luovutaan oletusperusteisesta välttämättömyydestä ja säännöksen muotoilu perustuisi siihen, että vaativa virka-apu on välttämätöntä säännöksessä mainitut edellytykset huomioon ottaen.

Lisäksi lakiehdotuksen 8 §:n piiriin kuuluvien rikosten joukko on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan varsin laaja (kohta 13.). Hallintovaliokunnan tulisi siksi vielä tarkastella sääntelyn soveltamisalaa siltä kannalta, että lueteltavien rikosten joukossa olisi vain sellaisia rikoksia, jotka voivat täyttää myös 8 §:n soveltamisen muut edellytykset. On ilmeistä, että viittauksia rikoslaissa säädettyihin rikosnimikkeisiin on mahdollista supistaa rikosoikeudellisen arvion perusteella niin, että viittaukset kattavat vain 8 §:n alkuosassa määritellyt yleiset edellytykset.

Soveltamisedellytyksiä 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 77 b §:ssä on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan syytä tiukentaa esimerkiksi maininnalla siitä, että arvion rikoksen uhasta tulee olla perusteltu (kohta 15.). Tällainen täsmennys on aiheellista toteuttaa säännöstekstiä muuttamalla.

Päätöksentekojärjestelmää arvioidessaan perustuslakivaliokunta pitää edelleen valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna, että päätöksentekijänä olisi pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunto ja ettei päätöksentekoa vaativasta virka-avusta edes kiiretilanteissa osoitettaisi alemmas kuin ministeriötasolle. Valiokunta pitää kuitenkin perustuslain puitteissa mahdollisena ehdotettua joustavampaa sääntelyä, koska sen merkitystä rajaavat yhtäältä käytettävissä olevan virka-avun sisältö ja toisaalta edellytys tilanteen poikkeuksellisesta kiireellisyydestä viranomaisen ollessa päätöksentekijä (kohta 19.). Ehdotettua sääntelyä ei tältä osin ole perustusta johtuvista syistä tarvetta muuttaa. Asiallisesti sääntelyä puoltavat osaltaan uudenlaiset, hybridit turvallisuusriskit ja niiden edellyttämä nopea päätöksentekokyky myös valtiosisäisessä toiminnassa.

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.

Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan vain ammattisotilailla olisi 13 §:n mukaan toimivalta sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Ammattisotilaalla tarkoitetaan sotilasvirassa palvelevaa sekä sitä, joka on nimitetty puolustusvoimissa määräaikaiseen virkasuhteeseen määrättynä sotilastehtävään (L Puolustusvoimista 38 §). Muilla kuin ammattisotilailla olisi lähtökohtaisesti vastaava toimivalta voimakeinojen käyttöön kuin poliisimiehen pyynnöstä häntä avustavalla yksityishenkilöllä. Toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttöön säädettäisiin näin ollen vain Puolustusvoimien eli viranomaisen palveluksessa olevalle henkilölle. Tätä voidaan pitää asianmukaisena sääntelyratkaisuna.

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. Pakkokeinolaki 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.

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). Näin sovellettuna ehdotettua sääntelyä ei voitane pitää ongelmallisena. Toisaalta vahingonkorvausta koskevan säännöksen tämentäminen perusteluissa esitetyn mukaisesti parantaisi vahingonkorvausvastuuta koskevan sääntelyn ennakoitavuutta ja selkeyttä.