

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi**

**Hallintovaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Heidi Aliranta, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia, poliisilakia, puolustusvoimista annettua lakia ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2022 alussa.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslakivaliokunnan aikaisemman virka-apua koskevan käytännön kannalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 3/2022 vp

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (jäljempänä myös virka-apulaki), jolla kumotaan nykyinen samanniminen, vuonna 1981 voimaan tullut laki. Lisäksi rajavartiolakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että virka-apua koskeva sääntely vastaa ehdotettavan uuden lain sääntelyä.

(2) Nykyistä virka-apulakia on muutettu vuonna 2005 merkittävästi lisäämällä lakiin säännökset sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän virka-avun antamisesta. Muutos säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp). Myös rajavartiolain säännökset sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä virka-avusta poliisille on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2014 vp).

#### *Virka-avun edellytykset*

(3) Poliisilla on ehdotetun virka-apulain 2 §:n mukaan oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apua vain, jos se on poliisin voimavarojen riittämättömyyden vuoksi tarpeellista poliisille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi ja jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn tehtävän suorittamista.

(4) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu 2 §:n säännös kuvastaa sitä lähtökohtaa, että virka-avun antamiselle tulee olla osoitettavissa yksittäisen poliisitehtävän suorittamiseen liittyviin erityisiin tarpeisiin kiinnittyvä peruste, johon poliisi ei omien voimavarojensa rajoissa pysty vastaamaan. Valiokunta toteaa, ettei poliisin toimintaa 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 saattaminen ovat poliisin tehtäviä. Puolustusvoimien päätehtävänä taas on Suomen sotilaallinen puolustaminen.

(5) Virka-avun edellytyksiä koskevan 2 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua. Momentin 10 kohdan mukaan virka-apua on annettava myös muuhun 1—7 kohdassa tarkoitettuun tehtävään rinnastuvan poliisille kuuluvan tehtävän hoitamiseksi.

(6) Lainkohdan perusteluissa (s. 44) tehdään esimerkein selkoa mahdollisista 10 kohdan soveltamistilanteista. Kohdassa tarkoitettulla virka-avulla ei perustelujen mukaan lisäksi 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 kuuluviin tehtäviin. Ehdotuksen perustelumaininnoista huolimatta sääntely 2 §:n 2 momentin 10 kohdassa muodostuu huomattavan väljäksi. Sääntely on tältä osin ongelmallista perus-

## Valiokunnan lausunto PeVL 3/2022 vp

tuslain 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 täsmentää merkittävästi tai se tulee poistaa laista. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Sotilaallisten voimakeinojen käyttö*

(7) Virka-apulakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset vaativasta virka-avusta. Vaativa virka-apu voi sisältää sotilaan voimankäyttövälineiden ja henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sitä voimakkaampaa poliisitehtävän suorittamiseksi soveltuvaa aseistusta. Vaativan virka-avun edellytyksistä ja sitä koskevasta päätöksenteosta ehdotetaan säädettäväksi virka-apulain 8—10 §:ssä. Säännökset Rajavartiolaitoksen vaativasta virka-avusta poliisille ehdotetaan otettavaksi rajavartiolain 77 a—77 h §:ään.

(8) Sääntely vaativasta virka-avusta muistuttaa pitkälti nykyisen virka-apulain 4 ja 4 a §:n sääntelyä Puolustusvoimien voimakeinojen käyttöä edellyttävästä virka-avusta. Perustuslakivaliokunta on nykyistä sääntelyä arvioidessaan todennut, että sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan. Ääritapauksessa tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään. Sotilaallisten voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden kuin rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin. Sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

(9) Nykyisen virka-apulain 4 § koskee virka-apua eräiden terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. 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. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioidessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. esim. PeVL 34/2021 vp, kappale 3 ja siinä mainitut lausunnot). Terrorististen tekojen laatu voi ääritapauksissa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

(10) Arvioidessaan sotilaallisten voimakeinojen käyttöä virka-apua annettaessa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että torjuttava vaara uhkaa nimenomaan henkeä tai terveyttä, sekä siihen, että henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran on lisäksi oltava asteeltaan vakavaa. Tuolloin ehdotetun sääntelyn edellytyksiin kuului myös, että vaaran oli oltava paitsi konkreettista myös kohta päätä eli välittömästi uhkaavaa sekä yleistä eli kohdistua suureen ihmismäärään. Voimakeinojen käytön oli lisäksi oltava välttämätöntä vaaran torjumiseksi (PeVL 23/2005 vp, s. 3/II).

(11) Edellytyksenä vaativan virka-avun antamiselle on 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan, että vaativan virka-avun voidaan tilanteesta, tapahtumasta tai tilaisuudesta tehtyjen havaintojen tai siitä muutoin saatujen yksilöityjen tietojen perusteella olettaa olevan välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantavan, lainkohdassa tarkemmin määritellyn rikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Erona nykyiseen sääntelyyn on siten yhtäältä se, ettei sään-

## Valiokunnan lausunto PeVL 3/2022 vp

telyssä enää edellytetä vaaran välittömyyttä, ja toisaalta se, että vaativaa virka-apua voidaan ehdotuksen mukaan vastaisuudessa antaa myös muiden kuin terrorismirikosten estämiseen tai keskeyttämiseen.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaiset edellytykset vaativalle virka-avulle muodostuvat kokonaisuutena arvioiden ongelmallisen väljiksi. Säännöksen ilmaisua vaativan virka-avun välttämättömyysarviointista ("voidaan... olettaa olevan välttämätöntä") tulee tiukentaa. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sama huomio koskee myös 2. lakiehdotuksen 77 a §:ää.

(13) Vaativan virka-avun laajentamiselle koskemaan myös muiden kuin terrorismirikosten estämistä tai keskeyttämistä on perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty hallituksen esityksessä (esim. s. 54) hyväksyttävistä perusteista. Myös muita kuin terrorismirikoksia koskee 8 §:ssä säädetty 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.

(14) Vaativaa virka-apua voidaan 1. lakiehdotuksen 9 §:n ja 2. lakiehdotuksen 77 b §:n mukaan antaa myös kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamiseksi. Säännökset ovat uusia, ja sääntely erkaantuu siitä lähtökohdasta, että vaativalla virka-avulla torjuttavan vaaran on oltava yleistä eli kohdistuttava suureen ihmismäärään (vrt. PeVL 23/2005 vp, s. 3/II).

(15) Vaativan virka-avun välttämättömyyttä koskeva arviointi kansainvälistä erityissuojelua nauttivan henkilön vierailun suojaamisessa poikkeaa jossakin määrin vaativaa virka-apua muuten koskevasta välttämättömyysarviointista. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellytyksiä 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 77 b §:ssä on syytä tiukentaa esimerkiksi maininnalla siitä, että arvion rikoksen uhasta tulee olla perusteltu. Valiokunta korostaa lisäksi sääntelyn soveltamistilanteiden poikkeuksellisuutta.

### *Päätöksenteko virka-avusta*

(16) Vaativaa virka-apua koskevasta päätöksenteosta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 77 c §:ssä. Pääsäännön mukaan valtioneuvosto päättää vaativasta virka-avusta. Jollei valtioneuvoston yleisistuntoa ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, päätöksen tekee ministeriö. Ehdotus vastaa tältä osin asiallisesti pääosin voimassa olevaa sääntelyä.

(17) Ehdotuksen mukaan vaativasta virka-avusta päättää kuitenkin laissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa ministeriö ja kiiretapauksessa Pääesikunta tai Rajavartiolaitoksen esikunta. Tällöin kyse voi olla sellaisesta vaativasta virka-avusta, joka voi sisältää sotilaan henkilökohtaisen aseistuksen lisäksi sellaista poliisin voimankäyttövälineitä voimakkaampaa aseistusta, jonka vaikutus on rajattavissa tarkasti yksilöityyn kohteeseen sivullisille ilmeistä vaaraa aiheuttamatta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 3/2022 vp

(18) Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti siihen, että Puolustusvoimien voimakeinojen käyttöä edellyttävästä virka-avusta voitaisiin päättää poliisiviranomaisen ja Pääesikunnan välisessä menettelyssä. Valiokunnan mukaan kiiretilanteisiin liittyvistä ymmärrettävistä näkökohdista huolimatta on valtiosääntöoikeuden kannalta tärkeää, että poikkeukselliseksi tarkoitettu päätös poliisin turvautumisesta Puolustusvoimien voimankäyttöapuun tehdään myös kiiretilanteissa eduskunnalle vastuunalaisen ministerin johtamassa ministeriössä (PeVL 23/2005 vp, s. 5/II).

(19) Perustuslakivaliokunta pitää edelleen valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna, että päätöksentekijänä olisi pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunto ja ettei päätöksentekoa vaativasta virka-avusta edes kiiretilanteissa osoitettaisi alemmas kuin ministeriötasolle. Nyt ehdotettavan sääntelyn merkitystä kuitenkin rajaavat yhtäältä käytettävissä olevan virka-avun sisältö ja toisaalta edellytys tilanteen poikkeuksellisesta kiireellisyydestä viranomaisen ollessa päätöksentekijä. Lisäksi ministeriön on 1. lakiehdotuksen 10 §:n ja 2. lakiehdotuksen 77 c §:n mukaan viipymättä esiteltävä ministeriössä tai viranomaisessa päätettyä vaativaa virka-apua koskeva asia valtioneuvostolle, joka voi päättää yleisistunnossa vaativan virka-avun jatkamisesta tai lopettamisesta. Nyt ehdotettu sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 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.*

## Valiokunnan lausunto PeVL 3/2022 vp

Helsingissä 16.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr (osittain)  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Sakari Puisto ps (osittain)  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väätäinen sd  
varajäsen Johannes Koskinen sd  
varajäsen Jani Mäkelä ps  
varajäsen Iris Suomela vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala