

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2004 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 187/2004 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 10/2005 vp, PuVL 4/2005 vp). Lisäksi hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta uuden lau-

sunnon (PeVL 23/2005 vp). Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisijohtaja Jorma Toivanen ja lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- hallitussihteeri Marko Hasari, puolustusministeriö
- tutkija Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia siten, että terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi poliisilla olisi oikeus saada puolustusvoimilta välttämätöntä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua. Voimakeinojen käyttö perustuisi poliisilain voimakeinojen käyttöä koskevaan säännökseen, ja virka-apua pyytäisi sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätettäisiin valtioneuvostossa. Erittäin kiireellisessä ja vaa-

rallisessa tilanteessa virka-apua pyytäisi poliisin ylijohto ja sen antamisesta päättäisi pääesikunta. Pyynnöstä ja päätöksestä olisi tällöin viipymättä ilmoitettava valtioneuvostolle. Voimakeinojen käytön laillisuudesta vastaisi virkaavun pyytäjä, sisäasiainministeriö tai poliisin ylijohto.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämisellä ja keskeyttämisellä on yhteiskunnan näkökulmasta hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta. Terrorististen tekojen laatu voi ääritapauksissa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttämistä.

Sotilaallisten voimakeinojen käytöllä voidaan puuttua useisiin perusoikeuksiin. Ääritapauksissa tällaisten voimakeinojen käytöllä voidaan vaarantaa niiden kohteena olevien oikeus elämään, kuten perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan aiemmassa lausunnossa todennut (PeVL 10/2005 vp). Voimakeinojen käytön vaikutukset voivat lisäksi ulottua muidenkin henkilöiden kuin rikoksesta epäiltyjen perusoikeuksiin.

Voimakeinojen käytölle johtuu tällaisissa, mahdollisesti monien ihmisten hengen ja terveyden suojaamisen näkökulmasta hankalissa tilanteissa rajoituksia perusoikeusjärjestelmän ohella myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan määräyksistä oikeudesta elämään. Keneltäkään ei artiklan 1 kappaleen mukaan saa riistää hänen elämänsä tahallisesti. Elämän riistämistä ei toisaalta voida 2 kappaleen a) kohdan perusteella katsoa artiklan vastaiseksi teoksi silloin, kun se seuraa voimankäytöstä, joka on ehdottoman välttämätöntä kenen hyvänsä puolustamiseksi laittomalta väkivallalta. Ihmisoikeussopimuksen valvontakäytännössä on terrorismin vastaisten toimenpiteiden suhdetta näihin sopimusmääräyksiin tarkasteltu kussakin yksittäisessä tilanteessa vallinneita olosuhteita koskevan kokonaisarvion pohjalta. Näiden olosuhteiden lisäksi merkitystä on voitu antaa myös lainsäädännöllisille ja hallinnollisille sei-

koille, kuten sille, kuinka huolellisesti operaatio on suunniteltu ja miten sitä on valvottu.

Perustuslakivaliokunnan uudesta lausunnosta ilmenee, että perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta seuraa edellä esitetyn perusteella vaatimuksia paitsi lainsäädännölle myös sille, kuinka viranomaiset konkreettisissa tilanteissa käyttävät voimakeinoja.

Hallituksen esityksen täsmentämistarpeesta

Hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus voidaan perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos perustuslakivaliokunnan sen 4 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVL 10/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lakiehdotusta alkuperäisessä muodossaan ongelmallisenä sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta, etenkin kun perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon, että sotilaallisen voimakeinon käyttö sisältää mahdollisuuden puuttua poikkeuksellisen merkittävällä tavalla monien ihmisten useisiin perusoikeuksiin. Hallituksen esitykseen liittyy näistä syistä ongelmia myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Lakiehdotusta on siksi täsmennettävä, jotta se olisi käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta on pyytänyt 12 päivänä toukokuuta 2005 perustuslakivaliokunnalta uuden lausunnon siitä, voidaanko hallituksen esityksessä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 187/2004 vp) tarkoitettu sääntely toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä hallintovaliokunnan lausuntopyynnön liitteenä olevan sisäasiainministeriön 9.5.2005 hallintovaliokunnalle osoittaman kirjelmän pohjalta.

Sääntelyn toteuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on uudessa lausunnossaan, jonka liitteeksi on otettu sisäasiainministeriön kirjelmään sisältyvät pykäläehdotukset,

katsonut, että sääntely voidaan toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 23/2005 vp). Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä perustuslakivaliokunnan uudessa lausunnossa esitetyllä tavalla.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta

4 §. Hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus voidaan perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 4 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (PeVL 10/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt alkuperäistä lakiehdotusta ongelmallisena sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta, etenkin kun valiokunta on ottanut huomioon, että sotilaallisen voiman käyttö sisältää mahdollisuuden puuttua poikkeuksellisen merkittävällä tavalla monien ihmisten useisiin perusoikeuksiin. Ehdotukseen liittyvät näistä syistä ongelmia myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Lakiehdotusta on siksi täsmennettävä, jotta se olisi käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan laista on ensinnäkin käytävä ilmi, mitä siinä tarkoitetaan sotilaallisilla voimakeinoilla. Pyrkimyksenä tulee olla säädettävän lain tarpeisiin pohjautuva sellainen säännös, jolla poliisin oikeus saada puolustusvoimilta virka-apua rajataan koskemaan vain virka-aputehtävissä käytettäväksi soveltuvia voimakeinoja.

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnön 12.5.2005 liitteenä oleva sisäasiainministeriön kirjelmä 9.5.2005 sisältää ehdotuksen sotilaallisten voimakeinojen määrittelyä puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 4 §:n 3 momentissa. Sen mukaan sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Ehdotus vastaa aluevalvontalain (755/2000) 33 §:n

1 momentissa olevaa määritelmää, ja se täyttää sinänsä perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan huomautuksen sotilaallisten voimakeinojen määrittelyä laissa.

Perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan jonkin asteinen puute on, ettei sotilaallisia voimakeinoja rajata valiokunnan suosittelemalla tavalla vain virka-aputehtävissä käytettäväksi soveltuviin voimakeinoihin, vaan määritelmä näyttää edelleenkin kattavan periaatteessa kaiken puolustusvoimien käytössä olevan sota-voiman. Toisaalta kirjelmän 4 §:n 4 momentti voimakeinojen käytön suhteellisuudesta ja puolustettavuudesta merkitsee tilannekohtaisesti soveltuvaa rajoitusta myös mahdollisuudelle käyttää erilaisia sotavarusteita. Perustuslakivaliokunta pitää tästä huolimatta uudessa lausunnossaan tärkeänä, että määritelmää täydennetään käytettävissä olevia sotavarusteita rajaavalla maininnalla niiden soveltuvuudesta poliisitehtävän suorittamiseen esimerkiksi seuraavasti: "*Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.*"

Perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan laista tulee ilmetä alkuperäistä ehdotusta selkeämmin, millä edellytyksillä virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Sääntely on laissa rajattava koskemaan sellaisia rikoslain 34 a luvussa tarkoitettuja vakavia tekoja, joiden välitön estäminen tai keskeyttäminen on välttämätöntä muiden henkilöiden hengen tai terveyden suojelemiseksi, eikä tekoja ole mahdollista estää tai keskeyttää sotilaallisia voimakeinoja lievemmillä keinoilla (PeVL 10/2005 vp).

Poliisin oikeus saada voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua on kirjelmän 4 §:n 1 momentissa rajattu rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettujen rikosten estämiseen tai keskeyttämiseen. Lisäedellytyksenä sisäasiainministeriön kirjelmän 4 §:n 1 momentin perusteella on, ettei rikoksen estäminen tai keskeyttäminen ole mah-

dollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä.

Virka-apua voidaan näin ollen antaa terroristisessa tarkoituksessa tehtävien vakavimpien rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Sääntelyn ulkopuolelle on perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti jätetty rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetty terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, terroristiryhmän johtaminen, terroristiryhmän toiminnan edistäminen ja terrorismin rahoittaminen.

Virka-apu voi kirjelmän 4 §:n 2 momentin mukaan sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Torjuttavan vaaran tulee ehdotuksen perusteella uhata nimenomaan henkeä tai terveyttä. Sotilaallisia voimakeinoja ei siten ole mahdollista käyttää esimerkiksi omaisuusvahingon tai muun taloudellisen vahingon vaaran torjumiseksi. Henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran on lisäksi oltava asteeltaan vakavaa. Tähän liittyy perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan se, että todennäköisyyden hengen menetykselle tai terveyden vakavalle vahingoittumiselle tulee olla suuri. Edellytyksiin kuuluu vielä, että vaaran on oltava paitsi konkreettista myös kohta päätä eli välittömästi uhkaavaa sekä yleistä eli kohdistua suureen ihmismäärään. Virka-apu voi näin ollen sisältää sotilaallisia voimakeinoja, jos kaikki ehdotetussa säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät samanaikaisesti ja voimakeinojen käyttö on välttämätöntä vaaran torjumiseksi. Näiltä osin ehdotus täyttää perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan aiemmassa lausunnossa esitetyt täsmennysvaatimukset.

Kolmanneksi lakiin on perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaan lisättävä säännökset voimakeinojen käytössä noudatettavista suhteellisuuden vaatimuksista ja seikoista, joihin on kiinnitettävä huomiota nimenomaan sotilaallisten voimakeinojen käytön puolustettavuutta arvioitaessa.

Voimakeinojen on kirjelmän 4 §:n 4 momentin mukaan oltava puolustettavia suhteessa teh-

tävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin muihin seikkoihin. Tältä osin ehdotus vastaa lainsäädännössä tavanomaista säännöstä voimakeinojen käytön oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä arvioitaessa huomioon otettavista seikoista (esimerkiksi poliisilain 27 §:n 2 momentti ja aluevalvontalain 31 §:n 1 momentti). Lisäksi ehdotuksen mukaan on erityisesti otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Säännös muistuttaa sivullisten hengen, terveyden ja muiden oikeuksien suojaamiseen liittyvien näkökohtien tärkeydestä. Kirjelmän 4 §:n 4 momentin loppuun ehdotetaan vielä mainintaa voimakeinojen käyttöä edeltävästä varoituksesta. Perustuslakivaliokunnan uudesta lausunnosta ilmenee, että näiltä osin ehdotuksessa on riittävällä tavalla otettu huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämä vaatimus suhteellisuusperiaatteen kirjaamisesta lakiin.

Perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvän kirjelmän 4 § voidaan edellä esitetyn perusteella käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvän kirjelmän eräänlaisena peruslähtökohtana on hallituksen alkuperäistä esitystä vastaavasti, että sääntelyssä on kysymys nimenomaan poliisin voimankäytöstä ja että tarkoitus on antaa poliisille mahdollisuus käyttää tehtävässään hyväksi puolustusvoimien erityisvälineistöä ja henkilöstöä.

Tämä on perustuslakivaliokunnan mielestä sinänsä oikea lähtökohta. Voimakeinojen käytön rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi tulee kuulua ensisijaisesti poliisille, jolla viranomaisena on tällaisten tehtävien lainmukaiseen suorittamiseen vaadittava ammattitaito. Tähän liittyen on muun ohella selvää, ettei poliisi voi rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä tekoa tekemättä käyttää voimaa esimerkiksi surmaamistarkoituksessa.

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvän kirjelmän ehdotus lain 4 §:n 5 momentin

säännökseksi voimakeinojen käytön johdon kuulumisesta poliisille on näistä syistä perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan perusteltu. Säännöstä on kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä tarpeen täydentää niin, että myös päätöksentekovalta voimakeinojen käytöstä konkreettisissa tilanteissa kuuluu sen perusteella poliisille. Säännös on mahdollista muotoilla perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan esimerkiksi seuraavasti: *"Poliisi päättää tässä pykälässä tarkoitettujen voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä."*

Edellä lausutun perusteella hallintovaliokunta ehdottaa 4 §:n hyväksymistä näin kuuluvana: *"Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta (poist.) voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua (poist.) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettujen rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä."*

Virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla."

Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen."

Voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteissa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Erityisesti on otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Ennen voimakeinojen käyttöä on niiden käytöstä mahdollisuuksien mukaan varoitettava."

Poliisi päättää tässä pykälässä tarkoitettujen voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä. Voimakeinoja saa käyttää vain puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva sekä se, joka on nimitetty puolustusvoimien virkamieheksi"

määräaikaiseen virkasuhteeseen määrättyä sotilastehtävään."

4 a §. (Uusi) Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmassa lausunnossaan tarpeellisenä lisätä lakiin nimenomainen maininta siitä, että pääsääntön mukaan päätös virka-avun antamisesta tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa (PeVL 10/2005 vp). Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvän kirjelmän 4 a §:n 1 momentti sisältää maininnan asiasta. Momenttiin on niin ikään perustuslakivaliokunnan suosittelemalla tavalla otettu säännös siinä tarkoitettujen ilmoituksen tekemisestä myös tasavallan presidentille samoin kuin valtioneuvoston toimivallasta ilmoituksen perusteella päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Virka-apuasian poikkeuksellisen luonteen takia on perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan aiheutta harkita kiiretilanteissa noudatettavan menettelysääntelyn tarkistamista niin, että päätöksen virka-avun antamisesta tekee puolustusministeriö sisäasiainministeriön pyynnöstä. Tällöinkin päätöksenteon edellytyksenä tulee olla, ettei valtioneuvostoa ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle (PeVL 10/2005 vp).

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvässä kirjelmässä ehdotetaan pysyttäväksi hallituksen alkuperäisen esityksen mukaisessa sääntelymallissa, koska kiiretilanteessa voi olla kysymys vain muutamassa minuutissa suoritettavista toimenpiteistä, eikä ketju tietojen välittämiseksi ja päätösten tekemiseksi voi käytännön kannalta olla tällaisissa tilanteissa kovin pitkä. Näistä ymmärrettävistä näkökohdista huolimatta on perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeää, että poikkeukselliseksi tarkoitettu päätös poliisin turvautumisesta puolustusvoimien voimankäyttöapuun tehdään myös kiiretilanteessa eduskunnalle vastuunalaisen ministerin johtamassa ministeriössä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kirjelmän 4 a §:n 1 momentti on syytä tarkistaa perustuslakivaliokunnan tätä kantaa vastaavaksi (PeVL 23/2005 vp).

Edellä lausutun perusteella hallintovaliokunta ehdottaa 4 a §:n hyväksymistä näin kuuluvana

na: *"Edellä 4 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvosto ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta.*

Puolustusvoimia ei saa määrätä 4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin ilman 1 momentissa edellytettyä virka-avun pyyntöä ja päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000)."

2. Laki poliisilain 27 §:n muuttamisesta (Uusi)

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvän sisäasiainministeriön kirjelmän ja hallituksen alkuperäisen esityksen ajatuksena on, että puolustusvoimien toimivalta voimankäyttöön perustuisi poliisilain 27 §:ään. Aiemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on katsonut tämän säännöksen soveltuvan hyvin huonosti toimivaltaperusteeksi tilanteessa, jossa on kysymys poliisin poikkeukselliseksi tarkoitettusta mahdollisuudesta saada puolustusvoimilta sotilaallisen voiman käyttöä sisältävää virka-apua. Poliisilla ei nimittäin lähtökohtaisesti ole oikeutta käyttää virkatehtävässä millaisia sotilaallisia voimakeinoja tahansa, eikä puolustusvoimilla ollut alkuperäisessä esityksessä ehdotetun sääntelyn perusteella oikeutta käyttää muita kuin poliisin toimivaltaan nojautuvia voimakeinoja. Virka-apusääntelyllä ei laajenneta poliisin voimankäyttövaltuuksia eikä luoda puolustusvoi-

mille poliisin toimivallasta riippumatonta uutta toimivaltaa (PeVL 10/2005 vp).

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön sisältyvässä sisäasiainministeriön kirjelmässä ehdotettuun sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan sama perusluonteinen ongelma. Taustalla saattaa olla ajatus, että virka-apulaki sinänsä riittäisi luomaan sekä poliisille että puolustusvoimille toimivallan käyttäen sotilaallisia voimakeinoja rikoksen estämiseen tai keskeyttämiseen siinä säänneltävin ehdoin, edellytyksin ja rajoituksin. Perustuslakivaliokunta katsoo uudessa lausunnossaan, että sääntely onkin valiokunnan esittämin perustein pääosin asianmukaista virka-avun antamisen ja siihen mahdollisesti sisältyvän sotilaallisen voimankäytön edellytysten ja rajoitusten osalta. Virka-apukonstruktion käyttöön liittyvän lainsäädäntötekniisen puutteen korjaamiseksi on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kuitenkin tarpeen täydentää poliisilakia ja puolustusvoimista annettua lakia säännöksillä poliisin ja puolustusvoimien toimivallasta niin, että toimivallan käyttö samalla sidotaan virka-apulaissa nyt säädettäviksi ehdotettuihin edellytyksiin ja rajoituksiin.

Edellä lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa lisättäväksi poliisilain 27 §:ään uuden 4 momentin, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti: *"Poliisilla on oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää sotilaallisia voimakeinoja terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään."*

3. Laki puolustusvoimista annetun lain 2 §:n muuttamisesta (Uusi)

Hallintovaliokunta ehdottaa edellä 2. lakiehdotuksen kohdalla lausuttuun ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 23/2005 vp viitaten puolustusvoimista annetun lain puolustusvoimien tehtäviä koskevan 2 §:n täydentämistä 1 momentin 6 kohdan osalta seuraavasti: *"antaa tarvittaessa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen sekä terro-*

rismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen niin kuin siitä on erikseen säädetty".

Lisäksi hallintovaliokunta ehdottaa kyseiseen lakiin lisättäväksi 2 §:ään uuden 2 momentin näin kuuluvana: "*Puolustusvoimilla on sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään oikeus poliisin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja puolustusvoimien avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä.*"

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan uuden lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 23/2005 vp).

Valiokunnan muutosehdotus

1.

Laki

puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (poist.) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puolustusvoimien virka-avusta poliisille 5 päivänä joulukuuta 1980 annetun lain (781/1980) 4 § (poist.), sekä
lisätään lakiin uusi 4 a § seuraavasti:

4 §

Poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta (poist.) voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua (poist.) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettujen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä.

Virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä

vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.

Voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteissa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Erityisesti on otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Ennen voimakeino-

jen käyttöä on niiden käytöstä mahdollisuuksien mukaan varoitettava.

Poliisi päättää tässä pykälässä tarkoitettujen voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä. Voimakeinoja saa käyttää vain puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva sekä se, joka on nimitetty puolustusvoimien virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen määrättyinä sotilastehtävään.

4 a § (Uusi)

Edellä 4 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää sisä-

asiainministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-apun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-apun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin ilman 1 momentissa edellytettyä virka-apun pyyntöä ja päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan uudet lakiehdotukset

2.

Laki

poliisilain 27 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 7 päivänä huhtikuuta 1995 annetun poliisilain (493/1995) 27 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

27 §

Voimakeinojen käyttö

Poliisilla on oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää sotilaallisia voimakeinoja terrorisimirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

si sen mukaan kuin puolustusvoimien virkaavusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

3.

Laki

puolustusvoimista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan puolustusvoimista 31 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (402/1974) 2 § 1 momentin 6 kohta ja

lisätään 2 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

2 §

Puolustusvoimien tehtävänä on:

— — — — —
6) antaa tarvittaessa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen sekä terrorismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen niin kuin siitä on erikseen säädetty;
— — — — —

Puolustusvoimilla on sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) säädetään oikeus poliisin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja puolustusvoimien avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämisessä tai keskeyttämisessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Rosa Meriläinen /vihr
Lauri Oinonen /kesk
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Mielestämme mietintöön sisältyvä ehdotus puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 ja 4 a §:n muuttamisesta tulisi hylätä. Ministeriön esittämässä, muutetussa muodossaan-kin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 ja (uuden) 4 a §:n ehdotukset eivät ratkaise niitä perusongelmia, joita hallintovaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet lausunnoissaan.

Viittaamme niihin perusteltuihin näkökohtiin, joita ed. Lapintie ym. ovat esittäneet ehdotuksesta jättämissään eriävissä mielipiteissä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (PeVL 10/2005 vp ja PeVL 23/2005 vp).

Valiokunnan hyväksymässä muodossaan uusi laki sallii rauhan aikana puolustusvoimien raskaiden aseiden käyttämisen terrorismin vastaisissa poliisioperaatioissa silläkin uhalla, että voimankäytössä viattomat sivulliset ihmiset menettävät henkensä. Tällaista toimivaltaa ei mielestämme voida antaa viranomaisille tavallisella lailla. Ihmisoikeussopimusten määräysten valossa on kyseenalaista, voidaanko tuollaista toimivaltaa antaa viranomaisille myöskään vaikeutussa, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla.

Esitys sivuuttaa ihmisoikeussopimuksiin melko tavalla ehdottomana sisältyvän ihmisen hengen ja fyysisen koskemattomuuden suojan, joka on myös Suomen perustuslakiin sisältyvä keskeinen perusoikeusmääräys (PL 7 §). Kuten asiantuntijakuulemisessa on käynyt ilmi, ihmis-

oikeussopimuksissa tarkoitettu ihmisen hengen suoja on yksi niistä oikeuksista, joiden sivuuttamista ihmisoikeussopimukset eivät salli edes hätätilanteessa.

Suomalaiseen oikeusajatteluun ei liioin soveltu ajatus, että jonkin poliisioperaation ikävänä seurauksena tai haittapuolena hyväksyttäisiin sivullisen hengen menettäminen. Suomen oikeuteen ei ole tähän saakka myöskään hyväksytty ns. hätätilaoikeuteen nojaavia poikkeusvaltuuksia.

Emme myöskään voi hyväksyä ajatusta siitä, että tietyn, sinänsä lukumääräisesti pienemmän ihmisjoukon hengen suojasta luovutaan siksi, että näin voidaan pelastaa ehkä jonkin verran enemmän muita ihmisiä toisaalla.

Valiokunnan hyväksymässä muodossa lain säännöksiin ei sisälly selkeätä määräystä siitä, että poliisi ei voi rikokseen syylistymättä käyttää voimaa sivullisiin nähden surmaamistarkoituksessa torjuessaan esityksessä tarkoitettuja terrorismirikoksia.

Mielestämme tätä koskeva toimivaltarajaus olisi pitänyt sisällyttää lakiin säännöstasolla ja rajata poliisin toimivallan ulkopuolelle sivullisten ihmisten surmaaminen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2005

Veijo Puhjo /vas
Rosa Meriläinen /vihr