



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 245/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Virka-avun soveltuvuudesta puolustusvoimien päätehtäviin sekä johtosuhteista

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 11 §:ssä (1684/2009) säädetään puolustusvoimien virka-avusta yhteiskunnan turvaamiseksi. Tämän lainkohdan mukaan:

Puolustusvoimat voi antaa virka-apua yhteiskunnan turvaamiseksi siten kuin öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009) tai muussa laissa säädetään.

Puolustusvoimat voi antaa virka-apua toiselle viranomaiselle vain, jos siitä on säädetty myös virka-apua pyytävää viranomaista koskevassa lainsäädännössä. Voimassa olevan tartuntatautilain (1227/2016) 89 §:ssä säädetään virka-avusta seuraavasti:

Jos Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, aluehallintovirasto, tartuntatautien torjunnasta vastaava kunnan toimielin, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri toteaa, että yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää, poliisin, pelastusviranomaisen tai puolustusvoimien on annettava tämän pyynnöstä virka-apua. Rajavartiolaitoksen antamasta virka-avusta säädetään rajavartiolaissa (578/2005).

Siten puolustusvoimat on toimivaltainen viranomainen virka-avun antamisessa. Hallituksen esityksessä 245/2020 vp mainittua 89 §:ää esitetään muun muassa muutettavaksi seuraavasti **(muutos/lisäys alla kursivilla)**:

Jos Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, aluehallintovirasto, tartuntatautien torjunnasta vastaava kunnan toimielin, kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri toteaa, että yleisvaarallisen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämistä ei voida muulla tavoin estää, poliisin, pelastusviranomaisen, Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai Tullin on annettava tämän pyynnöstä virka-apua. **Virka-avun antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.**

Tätä lisäystä 89 §:ään on pidettävä kannatettavana useistakin eri syistä. Puolustusvoimien lakisääteinen päätehtävä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n (427/2017) mukaan on Suomen sotilaallinen puolustaminen kaikissa olosuhteissa. Puolustusvoimilla on oltava kaikissa olosuhteissa valmiusvaatimusten mukaiset joukot ja suorituskyvyt suunnitellusti käytössä tehtävän toteuttamiseen.

Erityisen tärkeää on, että 89 §:n tarkoittamat virka-apupyynnöt koordinoidaan ja priorisoidaan keskitetysti sekä pyytäjän että virka-avun antajan hallinnonaloilla. Liian laaja ja koor-

dinoimaton mahdollisten virka-avun pyytäjien määrä johtaa kaaokseen. Lisäksi on otettava huomioon, että nyt suunnitelluilla virka-avun pyytäjätahoilla (esimerkiksi kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen) ei useinkaan ole kokemusta virka-avun pyytämisestä tai tämänkaltaisen virka-apu- tai muun moniviranomaistilanteen johtamisesta. Kunnan terveydenhoitoviranomaisten vähäinen tuntemus puolustusvoimia koskevasta lainsäädännöstä saattaa myös muodostaa riskin esimerkiksi asevelvollisten rooliin liittyen. Tätä mahdollista riskiä kuvataan tarkemmin jäljempänä.

Hallituksen esityksen jatkotyössä tulisi vielä terävöittää tilanteiden johtosuhteisiin ja vastuisiin liittyviä seikkoja. Toiminnan, tehtävän ja niiden lakiperustan tulee olla selkeä. Monissa virka-aputilanteissa luonteva viranomainen johtamaan tilannetta voisi olla rajavartiolaitos tai poliisi, joilla muutenkin on runsaasti kokemusta virka-avun pyytämisestä ja yhteistoiminnasta puolustusvoimien kanssa.

Puolustusvoimien virka-apu ja muu tuki muille viranomaisille on koordinoitava hallinnonalojen välillä, pääesikunta ja puolustushaaraesikunta-tasolla, jolloin puolustusvoimien joukkojen ja suorituskykyjen käyttö kyetään priorisoimaan (COVID-19 liittyvät virka-avut ja muut tukipyynnöt, puolustushaarojen kyky toteuttaa omat käsketyt päätehtävät mm. AKV/AKT, puolustusvoimien valmius ja asevelvollisten koulutus).

Normaalisti virka-aputehtäviä esittää toimivaltainen taho ja ne toteutetaan "käsittelyjärjestyksessä". Covid- tehtävien osalta on asianomaisen hallinnonalan kanssa koordinoitava, että kukin nimenomainen pelastuslaitoksen tai terveydenhuoltoviranomaisen tekemä pyyntö on siinä tilanteessa hallinnonalan kannalta tarkoituksenmukainen ja kohdentuu oikealle alueelle. Muuten resursseja jaetaan "nopein käsi voittaa periaatteella", ja potentiaalisten virka-avun pyytäjien määrä huomioon ottaen tämä voi johtaa hallitsemattomaan kokonaistilanteeseen.

Hallituksen esityksen virka-aputehtävät saattavat myös kuormittaa puolustusvoimia merkittävästi, johtuen siitä, että siihen pitää paikallisesti ja alueellisesti sitoa merkittävä määrä puolustusvoimien henkilöstöä.

Tältä osin on vielä todettava, että hallituksen esityksen mahdollistama virka-apu pitää sisälleen sinänsä merkittävän muutoksen puolustusvoimien tehtäväprofiiliin, joka tässä tapauksessa siirtää sitä käytännössä erältä osin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävän suuntaan, vaikkakin COVID-19 epidemian torjuntatarkoituksessa. Mahdolliset tartuntatautilaissa säädetyt uudet toimivaltuudet antavat puolustusvoimille oikeuden puuttua ihmisten perusoikeuksiin tehtävän suorittamisen vuoksi. Siten puolustusvoimien virka-aputehtävän toteutus saattaa edellyttää yksilön fyysiseen toiminnanvapauteen puuttumista tai voimankäyttöä yksilöä kohtaan, etenkin mahdollisen henkilötarkastuksiin ja ajoneuvon pysäyttämiseen ja ohjaamiseen sekä paikalta poistumisen estämiseksi, jos tästä on säännökset tartuntatautilaissa. Virka-avussa toimivien puolustusvoimien sotilaiden toimivaltuudet kohdistuvat osittain verratenkin syvälle kansalaisten perusoikeuksiin, mikä sinänsä voinee myös heijastua negatiivisena vaikutuksena myös puolustusvoimiin ja maanpuolustustahtoon laajemminkin.

Puolustusvoimien virka-avusta ja sen luonteesta sekä rajoituksista

Yleisesti on todettava, että kaikki puolustusvoimien virka-apu tulee olla ainoastaan toimivaltaista viranomaista avustavaa. Tartuntatautilain virka-apusääntelyllä ei voida laajentaa virka-apua antavan viranomaisen, eli puolustusvoimien, toimivaltuuksia. Siten jos tartuntatautilain 89 §:ssä mainituilla viranomaisilla ei ole toimivaltuutta johonkin tarvittavaan toimenpiteeseen tartuntatautilain perusteella (terveysturvallisuustoiminnan tarkoituksessa), ei tällaista toimivaltuutta voitane virka-avun kautta perustaa tässä tapauksessa puolustusvoimille. Toimintaa ei voida perustua virka-apusääntelyn varaan.

Esimerkkinä säännöksestä, jossa puolustusvoimien virka-apu on ainoastaan toimivaltaista viranomaista avustavaa, on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2018 vp—

HE 201/2017 vp) säädetty varsin tuore rajavartiolaiton (578/2005) 79 § (9/2019), jossa säädetään puolustusvoimien virka-avusta Rajavartiolaitokselle seuraavasti:

79 § (11.1.2019/9)

Rajavartiolaitoksella on oikeus saada puolustusvoimilta virka-apuna rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyvän tehtävän sekä merenkulun turvatoimilaisissa Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeellista kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Tässä pykälässä tarkoitettua virka-apua antavalla on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin rajavartiomies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Oikeudesta hätävarjeluun säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:ssä.

Virka-apua pyytää Rajavartiolaitoksen esikunta tai kiireellisessä tapauksessa se hallintoyksikkö, joka virka-apua tarvitsee. Virka-avun antamisesta päättää Pääesikunta taikka merivoimien, ilmavoimien tai maavoimien esikunta. Kiireellisessä tapauksessa virka-avun antamisesta voi päättää varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai so-tilaslaitoksen päällikkö.

Lisäksi asevelvollisuuslain (1438/2007) 78 § (429/2017) asettaa merkittäviä rajoituksia asevelvollisten (varusmies/reserviläinen) käytölle virka-avussa eli muissa kuin perustuslain (731/1999) 127 §:n tarkoittamissa maanpuolustustehtävissä. Asevelvollisuuslain 78 §:ssä säädetään palveluksessa olevan asevelvollisen määrääminen muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen. Asevelvollisuuslain säännös tulee erityisesti huomioida edelleen myös hallituksen esityksen 245/2020 vp jatkokäsittelyssä. Asevelvollisuuslain mukaan varusmiehiä tai reserviläisiä ei voida palvelustehtävään määrätä vaaralliseksi katsottuihin tilanteisiin virka-avussa (asevelvollisuuslain 78 § 1 momentti, erityisesti 4-kohta). Tartuntatautilain tarkoittamassa virka-avussa ammattisotilaiden (palkatun sotilashenkilöstö) ja asevelvollisten (varusmiehen ja reserviläisen) asema, velvollisuudet ja toimivaltuudet onkin määriteltävä selkeästi. Hallituksen esitykseen ja sen virka-apua koskevaan pykälään on ainakin sisällytettävä viittaus mainittuun asevelvollisuuslain säännökseen.

Tilanteessa, jossa tartuntatautilain tarkoittamaa virka-apua ei katsottaisi asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan vaaralliseksi, on kuitenkin huomattava, että tartuntatautilain perusteella virka-apuun käskettyjä varusmiehiä ja reserviläisiä, ammattisotilaiden tapaan, tullaan *de facto* mahdollisesti altistamaan terveysturvallisuuden näkökulmasta yleisvaaralliselle tartuntataudille. Tämä tulee huomioida puolustusvoimien valmiuden ja muiden lakisääteisten tehtävien toteuttamisen näkökulmasta. Jos puolustusvoimien joukkoja tartuntatautilain tarkoittamassa virka-avussa altistuu käskettyä virka-aputehtävää toteutettaessa COVID19-tautiin, sillä voi olla välittömästi vaikutusta myös puolustusvoimien puolustusvalmiudelle.

Puolustusvoimien virka-avun tulee aina tapahtua pyytäjän, poliisin tai rajaviranomaisen välittömässä johdossa ja ohjauksessa. Virka-avun pyytäjä ei kuitenkaan suoraan johda eikä ohjaa yksittäistä ammattisotilasta tai asevelvollista, vaan puolustusvoimien virka-apuosastolla on aina puolustusvoimien palkattuun henkilökuntaan kuuluva johtajansa. Kaikissa tilanteissa ammattisotilas johtaa ja suojaa asevelvollisten toimintaa virka-avussa eri tehtävissä ja tilanteissa. Tämä osaltaan kuormittaa virka-apua antavaa puolustushaaraa, sillä jokaista virka-avussa olevaa asevelvollisten ryhmää johtamaan tulee määrätä ammattisotilas, jolla on mm. tarvittavat voimankäytönoikeudet/vast., jotta tarvittavat tehtävät ml. liikenteen pysäyttäminen kyetään toteuttamaan, jos tästä on säännökset tartuntatautilaissa.

Virka-avun käyttäminen edellyttää sitä, että toimivaltainen terveydenhuollon viranomainen kykenee tarvittavan yksiselitteisesti määrittelemään mihin tehtävään, missä toimipaikassa ja millä laajuudella virka-apua pyydetään ja mikä on riskiarvio tehtävän vaarallisuudesta, jotta välttyään epäselvyyksistä toimivaltuuksissa ja mahdollistetaan virka-apuresurssien tarkoituksenmukainen käyttö. Kyse on riskinarvioinnista ja -hallinnasta sekä siitä mihin re-

sursseja halutaan kohdentaa ja priorisoida. Tämä edesauttaa Puolustusvoimien arviointia ja päätöstä virka-aputehtävän vaarallisuudesta.

Sotilaslakimies, varatuomari Mika Lundelin
Sektorijohtaja, Oikeudellinen osasto
Pääesikunta
Helsinki