

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä maaliskuuta 1998 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 225/1997 vp laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 38/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylikomisario Hannu Hannula, sisäasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- toimistopäällikkö Hannu Tuomola ja majuri Jukka Sonninen, puolustusvoimien pääesikunta.

Etelä-Suomen lääninhallitus, Lapin lääninhallitus, Upseeriliitto ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ja Poliisin lääninjohdon Viranhaltijat ry ovat antaneet asiassa kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia. Niitä tilanteita, joissa puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille, ehdotetaan täsmennettäväksi. Lakiin ehdotetaan eräitä tarkistuksia poliisin ja puolustusvoimien organisaatiossa sekä lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta. Lakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että muun muassa virka-avun pitkittyessä puolustusvoimilla olisi oikeus asetuksella erikseen säädetävin ehdoin saada siitä korvaus. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös virka-avun antamisen yhteydessä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.

Virka-avun antamisen edellytyksenä olisi edelleen, että poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai että tehtävässä tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai välineistöä.

Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa olennaisesti voimassa olevaa virka-avun pyytämisestä tai sen antamisesta päättämistä koskevaa menettelyä eikä vastuu- ja alistussuhteita.

Esitys selkeyttäisi ja täsmentäisi myös virka-aputilanteiden toimintaympäristön turvallisuusolosuhteiden johto- ja ohjausjärjestelyjä.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Poliisilain (493/1995) 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Lähtökohta on, että poliisi hoitaa tehtävänsä omilla voimavaroillaan. Esityksessä ei ehdoteta muutosta siihen, että puolustusvoimat antaa poliisille virka-apua vain, jos poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai että tehtävässä tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Valiokunta korostaa sitä, että virka-apumenettelyllä ei saa korvata poliisin resurssipuutteita. On huolehdittava siitä, että poliisin voimavarat tehtäviensä hoitamiseen ovat asianmukaiset.

Poliisi voi saada virka-apua vain tiettyihin tehtäviin. Virka-avun antaminen on puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) 1 §:n mukaan mahdollista henkilön etsimiseksi ja kiinniottamiseksi, alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi, liikenteen ohjaamiseksi, omaisuuden tilapäiseksi vartioimiseksi sekä räjähteiden raivaamiseksi ja muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi puolustusvoimilla on erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Lisäksi kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi poliisilla on oikeus saada muunkinlaista virka-apua.

Saadun selvityksen mukaan virka-apumenettely on toiminut käytännössä joustavasti ja tehokkaasti. Puolustusvoimien virka-apua on tarvittu muun muassa laajoihin etsintöihin, onnettomuus- ja tapahtumapaikan eristämiseen, eräiden kansainvälisten kokousten turvallisuusjär-

jestelyihin, räjähteiden raivaamiseen ja erityisvälineistön käyttöön.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että alueen eristämisen ja tutkimisen lisäksi virka-apumenettely tulee kysymykseen paikan eristämiseksi ja tutkimiseksi. Omaisuuden tilapäisen vartioinnin lisäksi lakiehdotuksen mukaan poliisilla olisi oikeus saada virka-apua henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi. Valiokunta pitää virka-aputilanteita koskevan säännöksen muuttamista perusteltuna hallituksen esityksessä mainituista syistä.

Voimakeinojen käyttäminen

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä olevan, että 6 §:n 2 momenttia täydennetään. Momentista tulee ilmetä voimakeinojen käyttämisen poikkeuksellisuus. Niiden käytön sallittavuus on lisäksi rajattava lausunnon mukaan siihen, mikä on tarpeen poliisin erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 6 §:n 2 momentin kirjoittamista siten, että virka-apuosastoon kuuluvalla, joka suorittaa virka-aputehtävää, on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus poliisimiehen ohjauksessa käyttää tehtävän suorittamiseksi sellaisia välttämättömiä voimakeinoja, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina.

Valiokunnan ehdottamasta sanamuodosta ilmenee suoraan vaatimus siitä, että voimakeinojen käyttäminen tulee kysymykseen vain erittäin tärkeässä ja kiireellisessä poliisin virkatehtävässä, johon puolustusvoimat antaa virka-apua. Myöskin voimakeinojen käyttämisen poikkeuksellisuus ilmenee lakitekstistä. Voimakeinojen käyttäminen tulee kysymykseen vain, jos kaikki 6 §:n 2 momentin edellytykset täyttyvät. Kysymyksessä on siten oltava erittäin tärkeä ja kiireellinen poliisin virkatehtävä. Lisäksi on sallittua käyttää vain tehtävän suorittamiseksi välttämättömiä voimakeinoja, joita voidaan tilanne huo-

mioon ottaen pitää puolustettavina. Sanotun ohella voimakeinojen käyttäminen tapahtuu poliisin ohjauksessa ja poliisin toimivaltansa nojalla valtuuttamana.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että virka-apua pyytäessään poliisin tulee määrittää, millaisesta virka-avusta on kyse. Virka-aputehtävän luonne vaikuttaa luonnollisesti virka-apuosaston tarvitsemaan varustukseen. Poliisi tekee myös päätöksen voimakeinojen käytöstä. Lakiehdotus ei kuitenkaan rajoita virka-apuosastoon kuuluvalla muiden kansalaisten tavoin kuuluvaa oikeutta hätävarjeluun tai pakkotilaleikkoon.

Puolustusvoimissa palvelevien asevelvollisten käyttö virka-aputehtäviin

Virka-aputehtävään tulee käyttää sellaisia henkilöitä, jotka ovat saaneet tehtävän edellyttämän asianmukaisen koulutuksen. Valiokunta korostaa työturvallisuuskäytökohtien huomioon ottamista virka-aputehtävissä ja niihin valmistauduttaessa.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että asevelvollisuuslain nojalla palveluksessa olevia ei tulisi käyttää normaaleissa rauhanajan oloissa vaarallisten henkilöiden kiinniottotehtävissä, räjähteiden raivaamisessa tai muissa vastaavissa vaarallisissa tehtävissä eikä myöskään aseellista voimankäyttöä edellyttävissä virka-aputehtävissä.

Saadun selvityksen mukaan tehtävään, jossa saatetaan joutua käyttämään ampuma-asetta, komennetaan vain puolustusvoimien palveluksessa olevaa sotilashenkilöstöä. Aivan poikkeuksellisissa tilanteissa, joista on esimerkkinä mainittu valtiovierailut, on kuitenkin sotilaspoliisikoulutuksen saaneita varusmiehiä komennettu virka-aputehtävään, jossa on saattanut tulla etukäteisarvioinnin perusteella kysymyksen myös ampuma-aseen käyttö.

Valiokunta pitää välttämättömänä, ettei varusmiehiä komenneta vastaisuudessaakaan muu-

toin kuin aivan poikkeuksellisesti sellaisiin virka-aputehtäviin, joissa saatetaan joutua käyttämään ampuma-asetta. Muutoinkin tulisi pidättäytyä mahdollisimman pitkälle varusmiesten käyttämisestä tehtäviin, joissa saatetaan joutua käyttämään voimakeinoja. Tämä johtuu paljolti siitä, että virka-apuosastoon kuuluvalla edellytetään myös omaa harkintaa voimakeinojen käyttötilanteessa. Käytännön voimankäyttötilanteessa varusmies saattaisi, tilanteesta riippuen, joutua koulutukseensa nähden kohtuuttomaan arviointitehtävään. On huomattava, että käytettyjä voimakeinoja tulee myös jälkikäteen arvioiden voida pitää olosuhteet huomioon ottaen puolustettavina.

Muut kannanotot

Valiokunnan 6 §:n 2 momenttiin ehdottamien muutosten johdosta lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisesti paitsi 6 § muutettuna seuraavasti:

6 §

Virka-apuosastoon kuuluvalla, joka tämän lain mukaisesti suorittaa virka-aputehtävää, on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus poliisimiehen ohjauksessa käyttää tehtävän suorittamiseksi sellaisia välttämättömiä voimakeinoja, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Timo Järvilahti /kesk
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok
Valto Koski /sd

Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vas
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
vjäs. Seppo Kanerva /kok.

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 38/1997 vp**

**Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimien virka-
avusta poliisille annetun lain muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 1997 lähettäessään hallituksen esityksen 225/1997 vp laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylikomisario Hannu Hannula, sisäasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia. Niitä tilanteita, joissa puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille, ehdotetaan täsmennettäväksi.

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

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan lakiehdotuksen 6 §:n voimankäyttösäännöstä. Esityksessä katsotaan voimankäyttösäännöksen muutoksen täyttävän poliisilain sää-

tämisen yhteydessä määritellyt periaatteet siitä, miten voidaan säätää poliisimiehelle kuuluvan toimivallan antamisesta poliisia avustaville henkilöille. Tämän vuoksi hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt lain soveltamisen kannalta tarkoituksenmukaisena, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa lakiehdotuksesta lausuntonsa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen tar-

kastelun kannalta keskeinen säännös on lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti voimakeinojen käytämisestä. Sen mukaan virka-apuosastoon kuu-

luvalla, joka suorittaa virka-aputehtävää, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Säännöksen valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu kiinnittyy siihen, missä määrin on mahdollista uskoa voimakeinojen käyttämistä muille kuin siihen koulutetuille virkamiehille.

Valiokunta on lausunnossa 1/1994 vp katsonut, että hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:stä johdettu periaate virkamiehille kuuluvasta julkisen vallan käytöstä ei ole muodostunut ehdottomaksi esteeksi uskoa julkisen vallan käyttönä pidettävää toimivaltaa rajoitetusti myös muille kuin virkamiehille, mikäli rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa toiminnan. Valiokunta on sen sijaan suhtautunut varauksellisesti siihen, että voimakeinojen käyttömahdollisuuksia uskottaisiin perusoikeuksien suojaa koskeissa kysymyksissä muille kuin siihen koulutetuille virkamiehille (ks. PeVL 1/1994 vp, PeVL 15/1994 vp ja PeVL 8/1995 vp).

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti on valiokunnan mielestä muotoiltu väljemmin kuin poliisilain 27 §:n 3 momentti, jota valiokunta arvioi säättämisympäristössä (PeVL 15/1994 vp). Valiokunta katsoo tuohon kannanottoonsa viitaten edellyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavalli-

sessä lainsäädäntöjärjestyksessä olevan, että 6 §:n 2 momenttia täydennetään. Siitä tulee ilmetä voimakeinojen käyttämisen poikkeuksellisuus. Niiden käytön sallittavuus on lisäksi rajattava siihen, mikä on tarpeen poliisin erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi.

Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 6 kohtaan ja 3 §:ään. Ne merkitsevät yhtäältä virka-apunettelyn mahdollisen alan laajentamista ja toisaalta siirtävät virka-avun pyytämisen poliisiorganisaatiolle ja sen sisällä hierarkiassa melko alhaiselle tasolle. Kun kyseessä on virka-apu, jonka antamiseen voidaan käyttää myös asevelvollisuuttaan suorittavia henkilöitä, virka-apumenettelyn alaa ei kuitenkaan voida laajentaa kuinka pitkälle tahansa.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtioväijärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 6 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
 vpj. Johannes Koskinen /sd
 jäs. Esko Helle /vas
 Marjut Kaarilahti /kok
 Juha Korkea-aho /kesk
 Valto Koski /sd
 Heikki Koskinen /kok
 Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok
 Johannes Leppänen /kesk
 Jukka Mikkola /sd
 Paavo Nikula /vihr
 Riitta Prusti /sd
 Veijo Puhjo /va-r
 Maija-Liisa Veteläinen /kesk
 vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.