

1. Nimenhuuto
 2. Päätösvaltaisuus
 3. *HE 179/1997 vp Suomen ja Länsi-Euroopan unionin välisen turvallisuussopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä*
Ulkoasiainvaliokunnan lausuntopyyntö.
 4. *HE 225/1997 vp laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta I käsittely*
Kuultavina:
 - Ylikomisario *Hannu Hannula*, Sisäasiainministeriö
 - Vanhempi hallitussihteeri *Timo Turkki*, Puolustusministeriö
 - Professori *Kaarlo Tuori*
 - Professori *Mikael Hidén*Asiasta ei ole kutsuttu muita asiantuntijoita.
 5. *HE 183/1997 vp ampuma-aselainsäädännön ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta*
Jatkettu I käsittely
Hyväksytään käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.
Yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
 6. *HE 180/1997 vp laiksi joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä*
Jatkettu I käsittely
Lausuntoluonnos: yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
 7. *HE 184/1997 vp laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta*
Jatkettu I käsittely
Hyväksytään käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos.
Yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
 8. *HE 171/1997 vp laiksi metsänhoitoyhdistyksistä Jatkettu*
I käsittely
Hyväksytään käsittelyn pohjaksi sihteerin laatima lausuntoluonnos (26.11.).
Yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
 9. *LA 113/1997 vp laiksi neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan talous- ja rahaliiton EMU:n kolmanteen vaiheeseen vuoden 1999 alusta Päätetään, otetaanko asia käsiteltäväksi ja yhdistetäänkö sen käsittelyyn LA 1/1995 vp ja TA 9/1997 vp.*
10. Muut mahdolliset asiat.
Professori Ilkka Saraviidan pyyntö saada valokuvauttaa valiokunta ja sen jäsenet kokousshuoneessa hänen ilmestyvän kirjansa kansikuvakäyttöön.

Seuraava kokous on *perjantaina 5.12.1997 klo 10.15 (huom. aika!)*.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virkaavusta poliisille annetun lain muuttamisesta (HE 225/1997 vp).

Asevelvolliset, jotka kuuluvat käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa tarkoitettuun virkaapuosastoon, eivät ole hallinto-oikeudellisessa mielessä virkamiehiä. Ehdotuksen 6.2 §:n mukaan "virkaapuosastoon kuuluvalla, joka tämän lain mukaisesti 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 on kiinnitettävä niihin näkökohtiin, joiden nojalla perustuslakivaliokunta on arvioinut mahdollisuutta uskoa tavallisella lailla julkisen vallan ja erityisesti voimakeinojen käyttämisoikeuksia muille kuin hallinto-oikeudelliset virkamieskriteerit täyttävälle.

Valiokunta on useassa lausunnossaan todennut, että hallitusmuoto pohjautuu *virkamieshallintoperiaatteelle*. Valiokunta vetosi tähän periaatteeseen havaitakseni ensimmäistä kertaa lausunnossaan 19/1985 vp, joka koski hallituksen esitystä työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Sittenmin valiokunta on täsmentänyt virkamieshallintoperiaatteen sisällön siten, että sen mukaan "julkista valtaa Suomessa voivat käyttää vain Suomen viranomaiset ja julkista valtaa voivat Suomen viranomaisten nimissä käyttää vain ne virkamiehet, jotka on hallitusmuodon 84 §:n kannalta laillisesti nimitetty virkoihinsa" (ks. esim. PeVL 4/1989).

Näin muotoiltuun virkamieshallintoperiaatteeseen valiokunta vetosi myös lausunnossaan 1/1994 vp, jossa arvioitiin hallituksen esitystä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä. Esityksen mukaan tarkastuksia voivat viranomaisten lisäksi suorittaa myös muut tehtävään koulutetut, poliisin hyväksymät henkilöt. Valiokunnan mukaan virkamieshallintoperiaatteen "ei ole katsottu muodostuvan ehdottomaksi esteeksi uskoa julkisen vallan käyttöksi katsottavaa toimivaltaa rajoitetusti myös muille kuin virkamiehille". Lausuntoonsa 3/1987 vp viitaten valiokunta totesi, että ehdotettuihin, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja kotirauhan suojaan kajoaviin "tarkastusvaltuuksiin rinnastettavien valtuuksien antamista on pidetty mahdollisena tavallisessa laissa myös henkilölle, joka ei ole virkasuhteessa valtioon, kunhan hän on rikosoikeudellisessa mielessä virkavastuussa toiminnastaan". Valiokunta kuitenkin lisäsi, että "Vastaavanlaisia kysymyksiä koskevassa valiokunnan käytännössä on suhtauduttu tiukasti erityisperustein tarkastusvaltuuksia käyttävien oikeuteen käyttää voimakeinoja" ja että "valiokunta on lähtenyt siitä, että heillä ei tule olla tähän oikeutta".

Valiokunta täsmensi edelleen voimakeinojen käyttämistä koskevaa kantaansa poliisilakiesityksestä antamassaan lausunnossa 15/1994 vp. Valiokunnan mielestä "sivullisen oikeutta käyttää ehdotuksen tapaan voimakeinoja voidaan... pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, mikäli tämä mahdollisuus säädetään selkeästi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun". Lisäksi "näin rajattu sivullisen oikeus käyttää pakkokeinoja tulee... selvästi kytkeä säännöksissä tapahtuvaksi poliisin ohjauksessa". Vastaavan kannan valiokunta omaksui lausunnossaan 22/1994 vp, jossa arvioitiin tullimiestä avustavan henkilön oikeutta käyttää voimakeinoja.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi poliisilakiehdotusta muutettiin siten, että poliisimiestä tilapäisesti avustavien sivullisten voimankäyttöoikeutta koskevaa 27.3 §:ää täsmennettiin ja että täydennyspoliisia koskevan 42 §:n 3 momenttiin otettiin voimankäyttöoikeuden osalta viittaus 27.3 §:ään. Poliisilain 27.3 § kuuluu seuraavasti:

"Sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen

poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa."

Ehdotettu virka-apulain 6.2 § on muotoiltu lainaamaani poliisilain säännöstä väljemmin. Säännösehdotuksesta puuttuvat ne määreet, jotka poliisilain 27.3 §:ssä osoittavat perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla muun kuin poliisimiehen voimankäyttöoikeuden poikkeuksellisuutta. Lisäksi säännöksessä on turvauttu ilmaukseen, jota poliisilain 27.1 §:ssä käytetään määriteltäessä poliisimiehen voimankäyttöoikeutta ("voidaan pitää puolustettavana").

Lakisystemaattisesti selkeintä olisi, että poliisia avustavien sivullisten, siis muiden kuin poliisimiesten, voimankäyttöoikeus määräytyisi yhtenäisten säännösten mukaisesti. Tämän takaisi se, että virka-apulain 6.2 §:ssä voimankäyttöoikeus sidottaisiin - samoin kuin täydennyspoliisin kohdalla on menetelty - poliisilain 27.3 §:ssä säädettyihin edellytyksiin. Tämä myös varmistaisi sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen moitteettomuuden.

Rikoslain 2:12.1 §:n 3 kohta ilmeisestikin saattaa virka-aputehtävissä voimankäyttöoikeuteen turvautuvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Rikosoikeudellinen virkavastuuhan on ollut yksi kriteereistä, joita perustuslakivaliokunta on käyttänyt yhtenä kriteerinä arvioidessaan julkisen vallan käyttämisoikeuden myöntämistä yksityisille.

Totean lopuksi, että lain 1 §:ään ehdotettu muutos, jossa virka-apua koskeva yleislauseke irrotettaisiin omaksi kohdakseen, merkitsee ainakin potentiaalisesti virka-apumenettelyn mahdollisen alan huomattavaa laajentamista. Samanaikaisesti 3 §:ään ehdotetut muutokset siirtävät päätöksenteon virka-avun pyytamisestä poliisiorganisaatiolle ja sen sisällä hierarkiassa varsin alhaisellekin portaalle.

Helsingissä 4.12.1997



Kaarlo Tuori

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 4.12.1997 KELLO 10.

HE 225/97 vp laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain muuttamisesta

Esityksen perustelujen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on kiinnitetty huomiota ehdotuksen 6 §:n säännökseen, jonka mukaan virka-apuosastoon kuuluvalla, myös varusmiehellä, on tietynlainen oikeus voimakeinojen käyttöön.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut torjuvasti siihen, että myös voimakeinojen käyttöön ulottuvia tarkastus- tms. valtuuksia uskottaisiin muille kuin poliisimiehille (lentoliikenteen turvatarkastuksia koskenut prvl 1/HE 281(93 vp)/94 vp, siinä viitatus sosiaalihuoltolakia koskenut prvl 7/HE 102/81 vp ja radioviestintää koskenut prvl 3/HE 119/87 vp sekä poliisilakia koskenut prvl 15/HE 57/94 vp). Lausunnossa 1/94 vp valiokunta totesi, että ehdotuksen mukaisina lentoliikenteen turvatarkastuksien suorittajina voisivat toimia myös Ilmailulaitoksen palveluksessa olevat siihen koulutetut henkilöt sekä muutkin tietyn koulutuksen saaneet henkilöt, jotka poliisi on tehtävään hyväksynyt. Tarkastajien valtuuksista valiokunta totesi mm.:

"Lakiehdotuksen perusteella on selvää ,että voimakeinojen käyttöön olisivat oikeutettuja myös muut turvatarkastajat kuin poliisi-, rajavartio- ja tullimiehet. Tähänastiseen tulkintakäytäntönsä viitaten valiokunta katsoo, että lakiehdotus on tästä syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä."

Lausunto on annettu ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa. Hyvin pian uudistuksen voimaantulon jälkeen valiokunta käsitteli ehdotusta poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa (prvl 8/HE 57/95 vp). Ehdotuksen mukaan poliisitehtäviä puolustuslaitoksessa hoitavilla olisi ollut tehtävissään esitutkintalaissa, pakkokeinolaissa ja poliisilaissa poliisimiehille säädetty valtuudet. Valiokunta totesi, että vastaavia valtuuksia voidaan uskoa puolustusvoimien erinäisille virkamiehille kunhan tällöin täyttyvät perusoikeusrajoituksiin vakiin-

tuneesti kohdistetut sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Valiokunta jatkoi:

"Lisäksi varsinkin voimakeinojen käyttömahdollisuuden osalta on tällaisissa yhteyksissä tähdennetty sitä, että valtuudet tulisi uskoa pelkästään poliisille. Tämän taustalla on näkemys poliisin erityisesti koulutuksen avulla hankkimista valmiuksista huolehtia tällaisista perusoikeussuojan kannalta herkistä valtuuksista. Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen osalta tämä seikka merkitsee sitä, että perusoikeuksia mahdollisesti rajoittavia toimivaltuuksia käyttävät puolustusvoimien virkamiehet ovat näiden tehtävien vaatimuksiin nähden riittävästi koulutettuja."

Valiokunta edellytti ko. säännökseen mm. koulutusta koskevia tarkistuksia.

Valiokunnan kannanotoista ilmenee hyvin varauksellinen suhtautuminen siihen, että voimakeinojen käyttömahdollisuuksia perusoikeuksien suojaa koskevissa kysymyksissä uskottaisiin (siihen kouluttamattomille) henkilöille poliisin (tullin, rajavartiolaitoksen) ulkopuolella. Nyt käsillä oleva tilanne on kuitenkin sikäli edellä viitatuista tapauksista poikkeava, että täyssä ei olla säättämässä yleisiä valtuuksia jollekin nimetylle ryhmälle, vaan valtuuksia, joita virka-apua antavan osaston jäsenellä on yksittäisen poliisimiehen ohjauksessa. Tässä kohden ehdotettu sääntely tulee lähelle niitä järjestelyjä, joista valiokunta lausui vuoden 1994 valtiopäivillä poliisilain käsittelyn yhteydessä (prvl 15 ja 15 a/HE 57/94 vp). Valiokunta käsitteli lausunnossaan (prvl 15/94 vp) mm. poliisilakiehdotuksen 27 §:ssä tarkoitettua, poliisia avustavan sivullisen oikeutta käyttää voimakeinoja. Valiokunta totesi siitä mm.:

"...nyt kysymys on poliisin tietyn konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten tilapäisluonteisesta tarpeesta saada sivulliselta apua tehtävää suoritettaessa.

Sivullisen oikeutta käyttää ehdotuksen tapaan voimakeinoja voidaan valiokunnan mielestä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, mikäli tämä mahdollisuus säädetään selkeästi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävänsä suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun. Näin rajattu sivullisen oikeus käyttää voimakeinoja tulee lisäksi selvästi kytkeä säännöksissä tapahtuvaksi poliisin ohjauksessa."

Ehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettu valtuus on perustelujen mukaan laadittu vastaamaan niitä periaatteita, jotka ilmenevät juuri edellä mainitusta poliisilain 27 §:stä. Valiokunnan käytännön valossa antaa ehdotus kuitenkin aihetta joihinkin kommentteihin. Kun poliisilakia säädettiin, oli hallituksen esityksessä 27 §:n 3 momentissa tarkoitettu tilanne, jossa sivullinen

voisi poliisi apuna käyttää voimakeinoja, kuvattu vain sanoilla "...avustaa poliisia virkatehtävän suorittamisessa" eikä säännöksessä mainittu avustamistilanteen tilapäisyydestä. Säännöksen lopullisessa sanamuodossa mainitaan avustamisen tilapäisyydestä ja perustuslakivaliokunnan edellä lainattua sanontaa seuraten on ko. tilannekuvaus poliisilain 27,3 §:ssä muutettu kuulumaan näin: "...avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa/ Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on mielestäni syytä noudattaa samaa valiokunnan lausumasta ilmenevää tiukkuutta. Näin osaksi jo siihenkin nähden, että valiokunnan lausuma on annettu ennen perusoikeusuudistusta ja uudistus näyttää pikemminkin tiukentaneen kuin löystäneen vaatimuksia perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksien tarkasta säätelystä laissa.

Toinen ehkä merkittävämpi syy lainkohdan kirjoittamiseen esityksessä ehdotettua tiukemmaksi on se, että poliisilain 27,3 § koskee jo sanontansakin mukaan poliisimiehen tilapäistä avustamista kiireellisessä virkatehtävässä, siis lähinnä vain jonkin akuutin, lyhytkestoisen tilanteen hoitamista. Tilapäisyys- ja kiireellisyysrajoitusta ei ole nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa (perusteluissa, s. 5, puhutaan virka-aputilanteen mahdollisesta pitkittymisestä ja muuttumisesta "työvoima-avun luonteiseksi"). Voimakeinojen käyttömahdollisuuden uskomisen poliisin ulkopuoliselle henkilölle voi tämän johdosta muodostua merkittävämmäksi. Jos virka-avun antamiseen tässä sisältyvä voimakeinojen käyttö voisi merkittävästi etäännyä pelkän yksittäisen rajoitetun kiiretilanteen hoitamistarpeesta, ei ehdotetun lainkohdan periaatteellinen lähtökohta enää ole sama kuin poliisilain 27,3 §:ssä, ts. yksittäisen poliisin tarvitsema akuutti (häätä)apu, vaan todellakin virka-apujärjestelmä, julkisessa palvelussuhteessa olevien yhteistoiminta julkisen vallan käytössä. Tällöin voisivat myös aktualisoitua valiokunnan alussa viittaamassani käytännössä esiintulleet, esim. koulutusta koskevat vaatimukset. - Virka-avunantajaa ei tässä voida pitää voimatoimiin erityisesti koulutusta saaneena jo senkään vuoksi, että ainakin periaatteet ko. voimatoimivaltuutus voidaan antaa varusmiehelle.

Ehdotuksen 10 §:n uudessa 2 momentissa annetaan poliisin ylijohdolle ja pääesikunnalle valtuus tiettyjä asioita koskevien täydentävien määräysten antamiseen. Säännöksessä tarkoitettut asiat vaikuttavat sillä tavoin hallinnonhaaran sisäisiltä, että tällainen norminantovaltuus ei näyttäisi tässä antavan aihetta enempiin arvioihin.