

15.11.2018

Dnro 5416/2/15

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman**

## **ASEVELVOLLISTEN KÄYTTÄMINEN APUNA TURVATARKASTUKSISSA**

### 1 OMA ALOITE

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten 3.12.2015 toimittamalla ennalta ilmoittamattomalla tarkastuksella Tornion järjestelykeskukseen ilmeni tarkastushavaintona, että poliisin puolustusvoimille esittämän virka-apupyynnön perusteella järjestelykeskukseen komennetut varusmiehet suorittivat järjestelykeskuksen sisään tulijoille turvatarkastuksia. Tarkastukset suoritettiin paikalla olleen poliisimiehen ohjauksessa. Henkilöön käyvän tarkastuksen suoritti poliisimies ja varusmiehet tarkastivat henkilön mukana olleet laukut ja muut kantamukset käymällä niiden sisällön käsin läpi.

Varusmiesten käyttäminen turvatarkastuksien suorittamiseen herätti kysymyksen yhtäältä siitä, onko kysymyksessä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 1 §:stä ilmenevä tehtävä sekä toisaalta siitä, voiko kerrotun toimenpiteen suorittaa varusmies. Otin sen vuoksi omasta aloitteestani selvitettäväksi menettelyn laillisuuden.

### 2 SELVITYS

Pyysin asian johdosta sisäministeriöltä sekä Pääesikunnalta lausunnon ja selvityksen. Selvityksissä tuli kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Millä oikeudellisella perusteella järjestelykeskukseen saapuville turvapaikanhakijoille suoritetaan turva/vastaanottotarkastus.
2. Miten tarkastuksen suorittaminen on ohjeistettu ja kenellä on vastuu tarkastuksen toimittamisesta.
3. Kuuluuko kerrotun tarkastuksen toimittaminen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain tarkoittamiin tehtäviin, joihin puolustusvoimat voi antaa apua.
4. Voidaanko asevelvollisia käyttää turvatarkastusten suorittamiseen. Viittasin siihen, että puolustusvoimista annetun lain 21 §:ssä on säädetty turvatarkastuksen suorittamisesta puolustusvoimien toimitiloihin ym. saapuvalla, olevalle tai poistuvalla henkilölle. Lain esitöiden mukaan turvatarkastajana voisi toimia vain vartio- tai päivystystehtävää suorittava virkamies (HE 264/2006 vp, s. 37).

Sisäasiainministeriön toimittaman lausunnon liitteenä on poliisihallituksen ja Lapin poliisilaitoksen lausunnot sekä komisario A:n selvitys. Pääesikunnan toimittaman oikeudellisella osastolla valmistellun lausunnon liitteenä on Pääesikunnan operatiivisen osaston, Maavoimien esikunnan, Jääkäriprikaatin sekä Kainuun Prikaatin lausunnot.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Taustaa

Sisäministeriön antamasta lausunnosta ilmenee, että Tornion järjestelykeskuksen perustaminen liittyi turvapaikanhakijoiden määrän merkittävään kasvuun syyskuussa 2015, jolloin päivittäin satoja ulkomaalaisia maahantulijoita saapui ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja Ruotsin Haaparannasta Tornioon. Tässä tilanteessa valtioneuvosto teki päätöksen 17.9.2015

ulkomaalaislain (301/2004) 133 §:n 1 momentin nojalla järjestelykeskuksen perustamisesta kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta ja heidän rekisteröinnistään. Kyseinen valtioneuvoston tekemä päätös tuli voimaan 18.9.2015.

Poliisijohto varautui osaltaan turvapaikanhakijoiden määrän merkittävään nousuun tekemällä päätöksen 16.9.2015 poliisin valtakunnallisen turvapaikkatutkinnan valmiusryhmän käyttöön ottamisesta Lapin poliisilaitoksen alueella ja johdon alaisuudessa siten, että ensimmäisen osan tästä valmiusryhmästä tuli olla komennettuna valmiusryhmän vetäjän ilmoittamassa paikassa jo päätöstä seuraavana päivänä 17.9.2015. Poliisihallitus määräsi kyseisellä poliisiylijohtajan tekemällä päätöksellä valmiusryhmän ensisijaiseksi tehtäväksi turvapaikkahakemusten ja hakijoiden rekisteröinnin. Valmiusryhmän vetäjäksi määrättiin komisario A, joka arvioi poliisin käytävissä olevat resurssit ja turvapaikanhakijoiden koko ajan kasvava määrä huomioiden tilanteen sellaiseksi, että virka-avun pyytäminen puolustusvoimilta oli välttämätöntä. Poliisilla ei ollut resursseja irrottaa nopeassa tilanteessa enempää henkilökuntaa tehtävään. Sama koski myös rajavartiolaitoksen resursseja.

Poliisi pyysi puolustusvoimilta virka-apua järjestelykeskuksen toimintoihin liittyen turvapaikanhakijoiden sisäänottotarkastuksiin ja odotustilojen valvontaan (sisältäen myös matkatavaroiden tarkastukset), alueen suojaukseen sekä turvapaikanhakijoiden saattamiseen vastaanotto- ja rekisteröintipisteille. Poliisihallitus kävi tilanteesta neuvotteluja Pääesikunnan kanssa ja näissä keskusteluissa sovittiin, että Poliisihallitus pyytää virka-apua suoraan Maavoimien esikunnasta. Ensimmäinen virka-apupyynnö puo- lustusvoimille tehtiin 21.9.2015 ja siitä eteenpäin säännöllisesti jokseenkin viikon pituisille ajanjaksoille 28.9.–17.12.2015 välisenä aikana. Poliisihallituksen lausunnon mukaisesti turvapaikanhakijoiden määrää seurattiin tarkasti saadun virka-avun aikana ja näin voitiin ottaa tarvittavat muutokset huomioon ja mitoittaa kulloinenkin virka-avun tarve tilanteen mukaan. Kyse ei pelkästään ollut järjestelykeskuksen henkilökunnan ja toimitilojen suojaamisesta, vaan virka-apupyynnön mukaisilla toimenpiteillä suojattiin käytännössä myös itse turvapaikanhakijoita ja heidän omaisuuttaan.

Varusmiesten käyttö turvatarkastusten suorittamisessa kohdistui turvapaikanhakijoiden laukku- jen ja muiden kantamusten tarkastuksiin. Ihmisten turvatarkastukset suoritti poliisi, joka oli myös koko ajan läsnä puolustusvoimien kantahenkilökuntaan kuuluvien ohella varusmiesten suoritta- missa laukku- jen ja muiden kantamusten turvatarkastuksissa.

### 3.2 Oikeusohjeita

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää jul- kisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallis- tumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohdan mukaan puolustusvoimien tehtä- vänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turval- lisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteis- kunnan turvaamiseksi.

Puolustusvoimista annetun lain 10 §:n mukaan puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille ylei- sen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyt- tämiseksi siten kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) sää- detään.

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua:

- 1) henkilön etsimiseksi ja kiinni ottamiseksi;
- 2) paikan tai alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi;
- 3) liikenteen ohjaamiseksi;
- 4) henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi;
- 5) räjähteiden raivaamiseksi; sekä
- 6) muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä.

Säännöksen 2 momentin mukaan kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi poliisilla on oikeus saada muunkinlaista kuin 1 momentin mukaan annettavaa virka-apua.

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 2 §:n mukaan virka-apua annetaan vain, milloin poliisiin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai milloin siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai -välineistöä.

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan virka-apuosasto johtaa sen päälliköksi määrätty puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö tehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan.

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 5 a §:n mukaan poliisi vastaa virka-aputilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä työturvallisuusjärjestelyistä. Poliisiin tulee erityisesti huolehtia siitä, että virka-apuosaston päälliköllä on riittävät tiedot virka-aputilanteesta, toimintaympäristöstä, tilanteen laadusta ja vakavuusasteesta sekä mahdollisista työturvallisuusriskeistä. Puolustusvoimat vastaa virka-apuosaston henkilöstöön kuuluvan ammattitaidosta ja perehdyttämisestä siten, että henkilöstö tuntee käyttämänsä kaluston ja välineistön sekä niitä koskevat turvallisuusohjeet.

Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaan asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohdassa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja 2 b kohdassa tarkoitettuun pelastustehtävään. Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät saa osallistua:

- 1) vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen;
- 2) räjähteiden raivaamiseen;
- 3) aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin; eikä
- 4) muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Poliisilain 3 luvun 1 §:n mukaan poliisilaitoksissa ja muissa poliisin toimitiloissa voidaan järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi. Turvatarkastuksesta päättää poliisiyksikön päällikkö. Turvatarkastuksessa voidaan tarkastaa poliisin toimitiloihin saapuvat ja siellä olevat henkilöt sekä heillä mukanaan olevat tavarat. Poliisiyksikön päällikkö päättää, missä laajuudessa turvatarkastus järjestetään. Turvatarkastuksen voi suorittaa poliisimies taikka muu poliisin palveluksessa oleva tai poliisin hyväksymä tähän tehtävään koulutettu henkilö (turvatarkastaja). Turvatarkastus on suoritettava niin, ettei siitä aiheudu tarpeetonta haittaa tarkastettavalle henkilölle tai vahinkoa omaisuudelle.

### 3.3 Vastaukset selvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin

*Millä oikeudellisella perusteella järjestelykeskukseen saapuville turvapaikanhakijoille suoritetaan turva/vastaanottotarkastus?*

Lapin poliisilaitoksen lausunnon mukaan Tornion järjestelykeskus sijaitsee Lapin poliisilaitoksen alueella. Järjestelykeskuksessa työskentelee poliisin henkilöstöä eri poliisiyksiköistä, ja myös muiden viranomaisten ja vapaaehtoisjärjestön henkilöstöä. Lapin poliisilaitoksen johtaman tilanneorganisaation alaisuudessa toimii valmiusyksikkö (valtakunnallinen valmiusryhmä), jossa toimii poliisimiehiä ja muuta poliisin henkilöstöä eri poliisiyksiköistä. Järjestelykeskuksessa poliisin valmiusyksiköllä on oma toimitila, jonka kautta turvapaikanhakijat ohjataan järjestelykeskuksen muihin toimitiloihin. Valmiusyksikön toimitiloissa suoritetaan turvapaikanhakijoiden turvatarkastus ja rekisteröinti sekä turvapaikkakuulusteluja. Valmiusyksikön toimintaa johti komisario A.

Poliisilain 3 luvun 1 §:n mukaan poliisilaitoksissa ja muissa poliisin toimitiloissa voidaan järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan Tornion järjestelykeskuksen poliisin käytössä olevia toimitiloja voidaan pitää lainkohdassa mainittuna muuna poliisin toimitilana.

Poliisilain 3 luvun 1 §:n mukaan turvatarkastuksesta päättää poliisiyksikön päällikkö. Poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:ssä on määritelty poliisiyksiköt, joita ovat Poliisihallitus ja sen alaiset yksiköt. Poliisihallituksen alaisia yksiköjä ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu sekä poliisilaitokset.

Lapin poliisilaitoksen lausunnon mukaan Tornion järjestelykeskuksen poliisin toimitilojen osalta toimivaltaisen päätöksentekijän määrittäminen on jossakin määrin ongelmallista, sillä järjestelykeskus ei ole poliisin yksikkö. Poliisin hallinnosta annetun lain (860/2015) nojalla poliisiyksiköitä ovat Poliisihallitus ja sen alaiset yksiköt.

Edellä mainitun Poliisihallituksen päätöksen mukaan valmiusryhmä toimii Lapin poliisilaitoksen johdon alaisuudessa. Toisaalta Poliisihallitus velvoitti komisario A:n ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valmiusryhmän käyttöönottamiseksi ja valmiusryhmän toimintaan saattamiseksi. Järjestelykeskuksen ja siihen olennaisesti liittyvän tehostetun ulkomaalaisvalvonnan operatiivisen toiminnan ohjaus tapahtuu tilanneorganisaation mukaisesti. Lapin poliisilaitos ei suoraan johda tai ohjaa järjestelykeskuksessa toimivan valmiusyksikön toimintaa eikä ohjaa sille resursseja. Järjestelykeskuksen toimintojen järjestämisessä on näin ollen kysymys poikkeuksellisesta menettelystä.

Komisario A:n selvityksestä käy ilmi, että hän päätti turvatarkastuksen järjestämisestä sillä perusteella, että Poliisihallitus määräsi hänet perustamaan ja johtamaan valmiusyksikön toimintaa.

*Miten tarkastuksen suorittaminen on ohjeistettu ja kenellä on vastuu tarkastuksen toimittamisesta?*

Sisäministeriön lausunnon mukaan turvatarkastuksen voi suorittaa poliisimies taikka muu poliisin palveluksessa oleva tai poliisin hyväksymä tähän tehtävään koulutettu henkilö. Järjestelykeskuksen poliisimiehet kuitenkin muodostivat järjestelykeskuksen toiminnasta vastaavan poliisin valmiusyksikön poikkeustilannetta varten ja näin ollen poliisilain 3 luvun 1 §:n mukaisesta turvatarkastuksesta päätti toimivaltaisena viranomaisena järjestelykeskuksen ja samalla järjestelykeskuksen poliisivalmiusyksikön päällikkö komisario A. Lisäksi turvatarkastusten käyttöönotto hyväksyttiin tilanneorganisaation johdon ja poliisipäällikön toimesta.

Pääesikunnan lausunnosta ilmenee, että turvatarkastuspisteen toimintaa johti järjestelykeskuksen päällikön määräämä poliisiviranomainen, joka ohjeisti virka-apuosaston toiminnan tarkastuspisteellä. Tarkastukset suoritettiin paikalla olleen poliisimiehen ohjauksessa. Henkilöön käyvän tarkastuksen suoritti poliisimies ja varusmiehet tarkastivat henkilön mukana olleet laukut ja muut kantamukset käymällä niiden sisällön käsin läpi.

Tarkastustoimintaa suoritti pääsääntöisesti virka-apuosaston henkilöstö, mutta ajoittain poliisit osallistuivat siihen. Virka-apuosastoon kuuluvat varusmiehet suorittivat järjestelykeskuksessa keskuksen sisääntulijoille turvatarkastuksia. Tarkastuksessa vaarallisiksi määritetyt esineet poistettiin turvapaikanhakijan matkatavaroista. Epäselvissä tilanteissa pyydettiin paikalla olevaa poliisihenkilöä arvioimaan esineen vaarallisuus ja tekemään päätös takavarikoinnista. Poliisi otti haltuunsa kaikki takavarikoidut esineet. Tarvittaessa turvapaikanhakijalle tehtävän henkilötarkastuksen suoritti poliisiviranomainen.

*Kuuluuko kerrotun tarkastuksen toimittaminen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain tarkoittamiin tehtäviin, joihin puolustusvoimat voi antaa apua?*

Pääesikunnan lausunnosta ilmenevän käsityksen mukaan asiassa on ollut kyse puolustusvoimista annetun lain 2 § 1 momentin 2 a kohdassa tarkoitettusta poliisin tukemisesta, johon on kuulunut virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi.

Puolustusvoimat on puolustusvoimista annetun lain 10 §:n perusteella antanut virka-apua poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kyseessä on ollut puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 2 §:ssä tarkoitettu tilanne, jossa poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen. Poliisi on vastannut virka-aputilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä työturvallisuusjärjestelyistä.

Kyseessä on ollut puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 1 §:n 4 kohdan perusteella annettu virka-apu henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi. Kuten lain esitöissä on todettu, on puolustusvoimien virka-apu ollut ensisijainen keino turvata poliisin toimintaedellytykset äkillisessä, suurissa henkilöstö- ja kalustovoimavaroja vaatineessa tilanteessa, joka on aiheutunut yllättävästä, runsaasta ja vaikeasti hallittavasta maahantulosta. Lain esitöissä (HE 225/1997 vp s. 4-5) on viitattu juuri vastaisenkaltaiseen ilmiöön esimerkkinä tilanteesta, jossa puolustusvoimat voisi antaa virka-apua poliisille henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi. Ainoastaan sitä ei esitöissä kyetty ennakoimaan, että Suomen lähialueen ulkopuolella tapahtuva kriisi voi aiheuttaa merkittäviä paineita Suomen rajoilla.

Tilanteessa poliisin voimavarat ovat olleet riittämättömät maahantulijoiden suuren määrän vuoksi. Puolustusvoimien virka-avun käyttäminen tilanteessa on ollut nopein ja kustannustehokkain keino tilanteen hallitsemiseksi sekä henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi järjestelykeskuksessa. Järjestelykeskuksessa ja sen välittömässä läheisyydessä toiminut puolustusvoimien henkilöstö on kyennyt johdettuna joukkona toimimaan suuren väkimäärän keskellä ja olemaan näkyvästi paikalla ja tukemaan poliisia poliisin tehtävissä. Muita tehtävään sopivia tahoja ei ollut saatavilla nopeasti. Poliisilta saadun tiedon mukaan rajavartiolaitoksella ei omista työtehtävistään johtuen ollut osoittaa poliisin tarvitsemia työvoimaresursseja.

Pääesikunta katsoo, että varusmiesten sekä muiden puolustusvoimien palveluksessa olevien toiminta järjestelykeskuksessa on perustunut niihin poliisin toimivaltuuksiin, joiden perusteella poliisi on katsonut mahdolliseksi välittömässä valvonnassaan olleille virka-apuosastoon kuuluville, niin varusmiehille kuin sotilasvirassa palveleville, antaa tehtäviä suoritettavaksi.

Viimekädessä arvioinnin siitä, mitä toimivaltuuksia ja missä laajuudessa poliisi on oikeutettu virka-aputehtävään osallistuville antamaan käyttöön, esittää Pääesikunnan näkemyksen mukaan poliisiviranomaisen.

Pääesikunnan käsityksen mukaan tilanteessa poliisille virka-apua antaneella on ollut oikeus poliisin tehtävänannon ja ohjeiden mukaisesti suorittaa sellaisia yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka poliisi on toimivaltansa rajoissa osoittanut. Puolustusvoimien henkilöstöllä on ollut perusteltu syy luottaa siihen, että poliisi on tilanteessa ollut toimivaltainen antamaan niitä tehtäviä, joita puolustusvoimien virka-apuosasto on toteuttanut.

*Voidaanko asevelvollisia käyttää turvatarkastusten suorittamiseen?*

Pääesikunnan lausunnon mukaan asevelvollisuuslain 78 §:n perusteella asevelvollisia on voitu käyttää virka-aputehtävässä, jossa on ollut kyse virka-avun antamisesta poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Asevelvollisten tehtävät on rajattu koskemaan turvapaikanhakijoiden ohjaamista sekä heidän kantamustensa tarkastusta. Matkatavaroiden ja laukkujen tarkastukset on annettu poliisin johdossa ja läsnä ollessa toimineille varusmiehille yhtenä niistä tehtävistä, joiden suorittamiseen poliisin voimavarat eivät riittäneet. Järjestyshäiriöitä ei ollut ilmennyt ja voimankäyttötilanteet vaikuttivat virka-avun antamisesta päätettäessä epätodennäköisiltä. Mikäli tilanteessa olisi jouduttu käyttämään voimakeinoja, olisi asevelvolliset poistettu tilanteesta ja tarvittavat toimenpiteet olisivat toteuttaneet poliisi sekä puolustusvoimien palkattuun henkilökuntaan kuuluvat. Siten pääesikunnan käsityksen mukaan kyse ei ole ollut asevelvollisuuslain 78 §:n kohdissa 1-4 tarkoitetuista vaarallisista tehtävistä.

Pääesikunnan käsityksen mukaan kyse ei myöskään ole ollut merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Varusmiehillä ei ole ollut itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta päättää turvatarkastuksen toteuttamisesta, käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Varusmiehet eivät tehneet varsinaisia henkilöiden tarkastuksia, vaan tarkastivat henkilöiden mukanaan tuomia laukkuja. Varsinaisen turvatarkastuksen teki aina poliisimies. Varusmiehille annetut tehtävät olivat tarkkarajaisia ja varusmiehet toimivat valvotuissa olosuhteissa. Lausunnon mukaan he olivat selvityksen mukaan saaneet riittävän koulutuksen tehtävää varten. Osallistuminen virka-aputehtävään perustui vapaaehtoisuuteen. Maavoimien esikunnan lausunnossa todetaan, virka-apuosastojen vaihdon yhteydessä aikaisemmin tehtävässä toimineet henkilöt perehdyttivät tarkastuspisteen toimintaa johtaneen poliisiviranomaisen valvonnassa uuden osaston tarkastuksen käytännön toteutuksen.

Pääesikunta toteaa edelleen, että toiminnassa oli kyse tukitehtävistä. Rikosoikeudellinen vastuu on myös kattanut varusmiesten toiminnan, koska heidät on määrätty virka-aputehtävään ja määrätyn tehtävän vastainen toiminta olisi voinut tulla arvioitavaksi esimerkiksi rikoslain 45 luvun 1 §:ssä säädettyinä palvelusrikoksena.

### 3.4 Arviointia

Asiassa on kyse siitä, millaisia tehtäviä asevelvollisille oli annettu Tornion järjestelykeskuksessa ja voivatko asevelvolliset asemastaan johtuen suorittaa tällaisia tehtäviä. Maanpuolustusvelvollisuuttaan asevelvollisena puolustusvoimissa täyttävät varusmiehet eivät ole virkamiehiä.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 § rajaa sitä, kenelle turvatarkastusten suorittaminen voidaan uskoa. Nyt puheena olevassa tapauksessa on ollut kysymys virka-aputehtävissä olleiden varusmiesten toimittamista ja siviilihenkilöihin – turvapaikanhakijoihin – kohdistamista turvatarkastuksista. Tarkastukset kohdistuivat heidän mukanaan olleeseen omaisuuteensa. Turvatarkastusten suorittamisessa on ollut kysymys sen suorittajasta riippumatta julkisen vallan käyttämisestä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi koskevan hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa PeVL 6/2018 vp todennut asevelvollisten tehtävistä ja asemasta seuraavaa:

Asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan osallistuminen Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen ei perustu suostumukseen, vaan palvelusta suorittava voidaan määrätä näihin tehtäviin. Asevelvollisten oikeusasema määräytyy yleisesti paitsi perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuutta koskevan sääntelyn myös maanpuolustusvelvollisuutta täsmentävän asevelvollisuuslain mukaan. Palvelukseen määrätty asevelvolliset eivät ole virkasuhteessa puolustusvoimiin tai Rajavartiolaitokseen, vaan heitä koskee asevelvollisuuslain 57 §:ssä säädetty palvelusvelvollisuus. Asevelvollisen tulee sanotun säännöksen mukaan palvella hänelle määrättyssä joukossa sekä noudattaa lakiin perustuvan toimivallan nojalla annettuja sotilaallista järjestystä ja palvelusta koskevia määräyksiä, esimiehen käskyjä ja muita palvelukseen kuuluvia velvollisuuksiaan. Asevelvolliset ovat myös erityisen rikosoikeudellisen vastuun alaisia (ks. rikoslain 45 luku).

Asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien oikeusasema ja Rajavartiolaitoksen kiinteä johto- ja määräämisvalta huomioon ottaen asevelvollisille ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville annettavaksi nyt ehdotetuissa tehtävissä ei — toisin kuin ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetään — ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut perustuslain 127 §:n kannalta kysymystä siitä, millaisiin tehtäviin asevelvollisia voidaan määrätä. Valiokunta on pitänyt mahdollisena sääntelyä asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Samoin on voitu säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 6—7). Nyt ehdotetut tehtävät ovat valiokunnan mielestä luonteeltaan asevelvollisille sopivia, ja niiden voidaan arvioida edistävän asevelvollisten koulutusta. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi asianmukaiset säännökset tehtävien kestosta, toimivaltuuksien sisällöstä ja rajauksista sekä koulutuksesta (ks. myös PeVL 65/2016 vp, s. 6). Sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 127 §:n kannalta.

Edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto perustui hallituksen esitykseen (HE 201/2017 vp), jossa ehdotettiin rajavartiolakiin lisättäväksi säännökset asevelvollisten toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Esityksen mukaan palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla olisi, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä, tilapäisesti oikeus selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntemerkit pakkokeinoja käyttämättä, pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä, suorittaa rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus, valvoa rajavartiomiehen kiinni ottaman, pidättämän, säilöön ottaman tai henkilökohtaiseen vapauteen kohdistaman muun toimenpiteen kohteena olevan henkilön taikka lain mukaan muutoin läsnäolovelvollisen henkilön läsnäoloa sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia sekä suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai Rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella nyt puheena olevia virka-aputehtäviä on voitu antaa asevelvollisille perustuslain 124 §:n estämättä. Asiassa ei siten ole menetelty lainvastaisesti. En myöskään näe perustetta arvostella asevelvollisille annetun tehtävän luonnetta perustuslain 127 §:n kannalta.

Tässä tapauksessa turvatarkastuspisteen toimintaa johti järjestelykeskuksen päällikön määräämä poliisiviranomainen, joka ohjeisti puolustusvoimien virka-apuosaston toiminnan tarkastuspisteellä. Tarkastus suoritettiin paikalla olleen poliisimiehen ohjauksessa. Tarkastuksen suorittamista koskeva ohjeistus oli ollut tarkkarajaista ja sitä oli selvityksen mukaan noudatettu toteutetuissa tarkastuksissa. Varusmiesten suorittama turvatarkastus käsitti järjestelykeskukseen saapuvien henkilöiden matkatavaroiden tarkastamisen käsin tutkimalla. Henkilöön käyvän tarkastuksen suoritti ainoastaan poliisimies. Menettely on perustunut Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohtaan sekä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 1 ja 10 §:iin.

Totean vielä, että puheena oleva menettely eroaa selvityspyynnössäni viittaamastani puolustusvoimista annetun lain 21 §:stä, jossa puolustusvoimien toimitiloihin saapuvalla henkilöllä turvatarkastuksen tekevä käyttää itsenäistä harkintavaltaa esimerkiksi sen osalta, onko olemassa perusteltuja syitä epäillä, että henkilö on rikkonut puolustusvoimien turvallisuusmääräyksiä ja turvatarkastuksiin voi liittyä myös voimankäyttöä. Näistä syistä on perustelua, että puolustusvoimista annetun lain 21 §:ssä tarkoitetuissa tarkastuksissa turvatarkastajana voi toimia vain virkamies ja nämä tarkastustehtävät käsitykseni mukaan eroavatkin rajauksiltaan huomattavasti siitä, miten asevelvolliset ovat suorittaneet tarkastuksia Tornion järjestelykeskuksessa.

#### 4 TOIMENPITEET

Asia ei edellä todetuilla perusteilla anna aiheutta toimenpiteisiini.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sisäministeriölle ja Pääesikunnalle.