

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annettua ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin lisättäisiin säännökset voimankäyttövälineiden kantamisesta, voimakeinojen käytöstä ja hätävarjelutilanteista. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin lisättäisiin säännös kriisinhallin-

taoperaation osallistuvan rajavalvonta-asiantuntijan asemasta.

Tarkoituksena on selkiyttää kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön oikeudellista asemaa voimankäyttövälineiden kantamisen, voimakeinojen käytön ja hätävarjelun osalta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2014.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö.....	4
2.2 Käytäntö.....	5
Asiantuntijoiden rekrytointi ja palvelussuhde.....	5
Suomen lähettämät asiantuntijat.....	6
Hätävarjelu ja voimakeinojen käyttö.....	7
Voimankäyttövälineet.....	8
Rikoslain soveltaminen kriisinhallintaan osallistuvaan siviilihenkilöstöön.....	9
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	9
Voimankäyttövälineiden kantamisen ja voimakeinojen käytön linjaukset YK:ssa ja EU:ssa.....	9
EULEX Kosovo.....	11
EUPOL Afghanistan.....	12
EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoimat yhteiset operaatiot ja nopeat rajainterventioryhmät.....	12
Muiden maiden kansallinen sääntely.....	13
2.4 Nykytilan arviointi.....	14
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	15
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	17
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	17
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	18
4.3 Yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutukset.....	18
5 ASIAN VALMISTELU.....	18
5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto.....	18
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	20
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	20
1.1 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan.....	20
2 luku. Palvelussuhteessa olevan oikeudet ja velvollisuudet	20
1.2 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta.....	21
2 luku. Rajavartiolaitoksen hallinto ja henkilöstö sekä sen virkamiestä koskevat erityiset oikeudet ja velvollisuudet	21
2 VOIMAANTULO.....	22
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	22
LAKIEHDOTUKSET.....	24
Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta.....	24
Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta.....	26

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomi osallistuu kansainväliseen siviilikriisinhallintaan lähettämällä siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita eri siviilikriisinhallintaoperaatioihin ja ylläpitämällä valmiuksia osallistua näihin tehtäviin. Suomi on 1990-luvun alusta osallistunut Euroopan unionin (EU) ja kansainvälisten järjestöjen, kuten Yhdistyneiden kansakuntien (YK), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj), Euroopan neuvoston (EN) ja Pohjois-Atlantin liiton (North Atlantic Treaty Organisation, Nato) siviilikriisinhallintatyöhön. Lisäksi Suomi voi toteuttaa kahdenvälisiä siviilikriisinhallintatoimintoja Suomen ja kohtemaan välisen sopimuksen nojalla. Valtioneuvoston selonteon Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 (VNS 6/2012 vp) mukaan Suomen siviilikriisinhallinnan osallistumisessa korostuvat jatkossakin korkeatasoinen poliisi-, oikeusvaltio-, rajavalvonta- sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemus.

Siviilikriisinhallinta on toimintaa, jolla tähdätään yhteiskunnan ydintoimintojen tai muiden perustoimintojen palauttamiseen ja näiden toimintakyvyn ylläpitämiseen ja vahvistamiseen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinta on pääsääntöisesti siviiliasiantuntijoiden toimintaa. Sitä toteutetaan usein sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa samanaikaisesti samoissa toimintaympäristöissä.

Siviilikriisinhallinnalla pyritään kohtemaan poliisilaitoksen, oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen, rajavalvonnan, tullilaitoksen, rikosseuraamuslaitoksen ja muun hallinnon kehittämiseen tai uudistamaan kohtemaan turvallisuussektoria. Tehtävät voivat koskea myös rauhan- tai tulitaukosopimusten valvontaa sekä vähemmistökysymysten ja demokratian edistämistä. Suomi painottaa ihmisoikeuksien ja tasa-arvokysymysten huomioimista kaikessa kriisinhallinnassa. Nykyisin siviilikriisinhallinnan tehtävät vaihtelevat tarkkailu-, mentorointi- ja koulutus-tehtävistä eri viranomaistoimijoiden, kuten

poliisiin tai oikeuslaitoksen tehtävien sijaistamisen myötä toimeenpaneviin tehtäviin. Toimijoina siviilikriisinhallintaoperaatioissa ovat esimerkiksi poliisimiehet, oikeusviranomaiset tuomareista rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiin, rajavalvonta- ja tulliasiantuntijat ja muut siviilihallinnon asiantuntijat, joita voidaan rekrytoida myös viranomaistahojen ulkopuolelta ja kansalaisjärjestöistä. Siviilikriisinhallintaoperaatioissa voi toimia tehtävät huomioiden myös sotilastaustaisia henkilöitä asiantuntijatehtävissä esimerkiksi teknisinä asiantuntijoina, aseriisuntahenkilöstönä ja tarkkailijoina. Suomessa siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetetään asiantuntijoita siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) nojalla. Tällöin myös ne henkilöt, joilla on sotilastausta, lähetetään operaatioon siviilihenkilöinä, ja he ovat operaatioissa toimiessaan esimerkiksi virkavapaalla tai muuten vapautettuna sotilastehtävästään. Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ei koske sotilaiden lähettämistä kriisinhallintaoperaatioihin.

Siviilikriisinhallinnassa toimintaympäristöt ovat yhä haastavampia ja monitasoisempia ja operaatioissa työskentelevillä asiantuntijoilla tulee olla asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt tukena. Suomi suhtautuu pääsääntöisesti pidättyväisesti voimakeinojen käyttöön siviilikriisinhallinnassa. Tulevaisuudessa on kuitenkin varauduttava konfliktin osapuolten ja laajemmin ääriliikkeiden käyttämän väkivallan lisääntymiseen, joka voi kohdistua konfliktin eri osapuoliin, siviiliväestöön tai operaatioissa työskenteleviin asiantuntijoihin. Alueelliset ja paikalliset konfliktit säilyvät keskeisinä kriisinhallinnan toimintaympäristöinä, joissa voi muodostua ääriliikkeitä, terrorismia ja järjestäytyntä rikollisuutta. Tällöin myös operaation sisäiset siviilihenkilöstön turvallisuusjärjestelyt korostuvat.

Siviilikriisinhallinnassa operaation toimeenpanijan tulee ratkaista operaation turvallisuusjärjestelyt. Henkilöstön turvallisuuteen ja toimintaedellytyksiin vaikutetaan ensisijaisesti operaation toimeenpanijan kautta. Siviilikriisinhallinnassa on vakiintunut käyt-

täntö, jonka mukaan valtiot lähettävät yksittäisiä siviilikriisinhallinta-asiantuntijoita toimimaan osana monikansallista operaatiota. He toimivat tällöin kyseisen operaation päällikön alaisuudessa ja ohjeistuksessa. Operaation henkilöstön turvallisuusjärjestelyt perustuvat operaatioasiakirjoihin ja operaation päällikön johtorooliin.

Siviilikriisinhallintaoperaatioissa toimivilla henkilöillä ei yleensä ole voimankäyttövaltuuksia, mutta YK ja EU ovat jo käynnistäneet muutamia operaatioita, kuten United Nation's Mission in Kosovo (jäljempänä UNMIK Kosovo) ja European Union Rule of Law Mission in Kosovo (jäljempänä EULEX Kosovo), joilla on toimeenpaneva (eksekutiivinen) mandaatti. Tällöin henkilöstö voi näissä operaatioissa joutua osallistumaan tehtäviin, jotka edellyttävät voimakeinojen käyttöä.

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden toimeenpanija edellyttää pääsääntöisesti, että lähettävä valtio varustaa asiantuntijat operaatio-suunnitelman mukaisesti. Asiantuntijoiden voidaan edellyttää kantavan voimankäyttövälineitä sekä toimeenpaneuvassa että ei-toimeenpaneuvassa operaatiossa. Kun kyse ei ole toimeenpaneuvasta operaatiosta, rajoittuu voimankäyttövälineiden käyttö hätävarjelutilanteisiin.

Rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 1 momentti edellyttää, että oikeudesta voimakeinojen käyttöön virkatehtävän hoitamiseksi tai siihen rinnastettavan synn vuoksi säädetään erikseen lailla. Koska Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei ole kattavasti säädetty voimakeinojen käytön mahdollisuuksista, rajoista ja oikeudellisista vaikutuksista siviilikriisinhallinnassa, oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä, käyttää voimakeinoja ja oikeudesta hätävarjeluun siviilikriisinhallintatehtävässä on tarpeen säätää. Sisäministeriön 12 päivänä maaliskuuta 2010 asettama siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden oikeudellista asemaa selvittänyt työryhmä päätyi 30 päivänä kesäkuuta 2011 antamassaan lopuraportissa (sisäministeriön julkaisu 26/2011) suosittamaan, että voimakeinojen käytöstä siviilikriisinhallintaoperaatioissa tulisi säätää lain tasolla. Säännös tulisi laatia, mikäli mahdollista, yhteneväksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006)

voimakeinojen käyttöä koskevan 27 §:n kanssa.

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan on ollut voimassa lähes kymmenen vuotta. Tässä yhteydessä on kuitenkin tarkoitus tehdä vain ne muutokset lainsäädäntöön, joilla selkiytetään siviilikriisinhallintahenkilöstön oikeudellista asemaa suhteessa voimankäyttövälineiden kantamiseen, voimakeinojen käyttöön ja hätävarjelutilanteisiin ja parannetaan siten siviilikriisinhallintahenkilöstön oikeusturvaa. Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain uudistustarpeita ei tarkastella tässä yhteydessä näitä kysymyksiä tarkemmin.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tämä säännös muodostaa perustan Suomen osallistumiselle siviilikriisinhallintaan osana kansainvälistä yhteistyötä, mistä säädetään tarkemmin laissa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan. Siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvien hallinnonalojen, kuten poliisi-, pelastus-, tulli-, tuomioistuinin ja syyttäjän toimien sekä rikosseuraamusalan, toimialakohtaisessa lainsäädännössä ei ole mainintaa osallistumisesta kansainväliseen siviilikriisinhallintaan toisin kuin sotilaallisen kriisinhallinnan puolella, jossa Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin kohdassa 3 todetaan, että osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on puolustusvoimien tehtävä. Muista siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvista hallinnonaloista poiketen poliisilainsäädännössä on kriisinhallintaan osallistuvia poliisimiehiä koskevia säännöksiä. Valtioneuvoston poliisista antaman asetuksen (1080/2013, jäljempänä poliisiasetus) 1 §:n 2 momentin mukaan poliisimiehiä ovat myös siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain perusteella poliisitehtäviin nimitetyt poliisimiehet. Tämä säännös oikeuttaa muun muassa poliisin virkapuvun ja virka-aseen tai muiden voimankäyttöväli-

neiden käytön kriisinhallintatehtävissä. Lisäksi poliisiasetuksen 10 §:n mukaan valtio varustaa poliisimiehen tehtävien edellyttämillä voimankäyttö- ja suojavälineillä. Vastaava säännös rajavartiomiehen osalta on valtioneuvoston rajavartiolaitoksesta antaman asetuksen (651/2005) 61 §:ssä. YK ja EU edellyttävät, että siviilikriisinhallintatehtäviin nimitetyt poliisimiehet ovat lähetettävään kansallisen poliisiorganisaation palveluksessa.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan koskevat asiat. Päätöksenteko siviilihenkilöstön lähettämistä kriisinhallintaan on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ulkoasiainministeriö päättää sekä siitä, mihin kriisinhallintaoperaatioon tai -tehtäviin siviilihenkilöstöä lähetetään että lähetettävän henkilöstön määrästä. Ulkoasiainministeriön on päätöksenteossaan arvioitava myös se, onko kysymys sellaisesta kansainvälisestä yhteistyöstä, johon Suomi voi osallistua. Edellä mainitun päätöksen tekee pääsääntöisesti ulkoasiainministeriön turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön päällikkö, joka vastaa yksikön tehtäviin kuuluvien hankkeiden käynnistämisestä, toteuttamisesta ja seurannasta. Päätöksen tekee kuitenkin poliittisen osaston osastopäällikkö silloin, kun operaatioon liittyy sellaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia tai muita näkökohtia, joiden johdosta ratkaisuvallan ulkoasiainministeriön työjärjestyksen (550/2008) mukaan katsotaan kuuluvan osastopäällikölle.

Merkittävissä tapauksissa siviilikriisinhallintaan liittyvät asiat voidaan viedä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan ja EU:n operaatioihin osallistumisesta koskeva päätös hallituksen EU-ministerivaliokuntaan. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa käsitellään kaksi kertaa vuodessa katsaus Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan ulkoasiainministeriön esittelystä. Tämä katsaus kattaa myös Suomen osallistumisen siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Katsaus annetaan eduskunnalle tiedoksi.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 3 §:n 2 momentin

mukaan sisäministeriö käsittelee kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Kotimaan valmiudet on määritelty lain 4 §:ssä ja niihin kuuluvat kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytointivalmiudet, materiaaliset ja logistiset valmiudet, siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutuksen järjestämisen sekä edellä mainittujen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnon aloilla. Lisäksi yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa edellä mainittujen asioiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi kuuluu kotimaan valmiuksiin.

Voimankäyttövälineiden kantamisen ja voimakeinojen käytön näkökulmasta 4 §:n 2 kohdan säännös materiaalisista ja logistisista valmiuksista on merkityksellinen. Lain esitöiden mukaan sisäministeriö vastaa asiantuntijoiden varustamisesta siltä osin, kun kysymys on kriisinhallintaoperaation operaatioasiakirjojen edellyttämästä varustuksesta. Sisäministeriö myös koordinoi siviilihenkilöstön kriisinhallintaan edellyttämän materiaalihallinnon sekä kuljetusten ja muiden logististen järjestelyjen kehittämistä yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Materiaalisista valmiuksista huolehtimiseen kuuluu esityksen perustelujen mukaan myös sellaisesta yhteisestä varustuksesta huolehtiminen, joka sopii useiden viranomaisten tarpeisiin ja voitaisiin taloudellisesti hankkia ja varastoida keskitetysti.

2.2 Käytäntö

Asiantuntijoiden rekrytointi ja palvelussuhde

Suomalaisia asiantuntijoita työskentelee kansainvälisissä siviilikriisinhallintaoperaatioissa erityyppisissä palvelussuhteissa. Yleisin tapa on, että Suomi lähettää kustannuksellaan eli sekondeeraa asiantuntijan (jäljempänä lähetetty asiantuntija), joka on asetettu Suomen kansalliseksi ehdokkaaksi operaatiossa avoimna olevaa tehtävää varten ja jonka operaation toimeenpanija on päätöksellään valinnut tehtävään eri maiden esittämistä kansallisista ehdokkaista. Menettely poikkeaa merkittävästi sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin sovellettavasta menettelystä, jonka mukaan Suomen osallistumisesta sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioon päätetään

kansallisesti. Lähetetyt asiantuntijat ovat määräaikaissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa Pelastusopisto taikka ulkoasiainministeriö, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista tai sisäministeriö, jos tehtävä on kotimaan valmiuksien kannalta merkittävä. Siviilikriisinhallintaan osallistumiseen ja palvelussuhteeseen soveltuvat laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan sekä sisäministeriön asetus kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön palvelussuhteen ehdoista (35/2005). Palvelussuhteessa olevaan henkilöön sovelletaan myös valtion virkamieslain (750/1994) säännöksiä soveltuvin osin. Suomen ja kansainvälisen toimijan välisessä työnjaossa Suomella on työnantajan vastuu henkilöstä, kun taas kansainvälisellä järjestöllä tai operaatiolla on operatiivinen ja työnjohdollinen suhde asiantuntijaan.

Suomalainen asiantuntija voi osallistua siviilikriisinhallintaoperaatioon myös suoraan EU:n, kansainvälisen järjestön palkkaamana tai kansainvälisen siviilikriisinhallintaoperaation palkkaamana (jäljempänä sopimusperusteinen asiantuntija). Tämä menettely on pääsääntönä YK:n ja sen erityisjärjestön tai operaation palkatessa asiantuntijoita tehtäviinsä. Nämä asiantuntijat ovat itsenäisessä palvelussuhteessa EU:hun tai kansainväliseen järjestöön. Jos kyseessä on YK-operaatio, noudatetaan rekrytointimenettelyssä YK:n henkilöstösääntöjä. Jos suomalainen asiantuntija työskentelee suoraan EU-operaation palveluksessa, hänen työsuhteeseen sovelletaan yleisellä tasolla Euroopan komission sääntöjä (The Specific Rules for Special Advisers of the Commission entrusted with the implementation of operational CFSP actions and contracted international staff (C(2009) 9502, 30.11.2009).

Sopimusperusteinen asiantuntija ei ole julkisoikeudellisessa suhteessa valtioon (tai Pelastusopistoon). Hän ei myöskään saa Pelastusopiston yhteydessä toimivan Kriisinhallintakeskuksen (CMC Finland) järjestämää operaatiokohtaista perehdyttämiskoulutusta toisin kuin lähetetyt asiantuntijat. Näihin tehtäviin rekrytoituminen ei myöskään edellytä ulkoasiainministeriön päätöstä siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta.

YK:n ja EU:n käyttämä terminologia henkilöstöstä eroaa toisistaan. EU käyttää operaatioihin lähetettävästä henkilöstöstä termiä lähetetty henkilöstö (seconded personnel). Tämä EU:n käyttämä terminologia on omaksuttu Suomessa. YK käyttää YK:n operaatioihin lähetettävästä henkilöstöstä termiä valtion tarjoama henkilöstö (Government provided personnel = GPP), joista tässä esityksessä käytetään nimitystä lähetetty asiantuntija. Tässä esityksessä ja EU:ssa sopimusperusteiseksi henkilöstöksi katsottuista asiantuntijoista YK käyttää termiä lähetetty henkilöstö (seconded staff), jolloin kuitenkin YK edellyttää esimerkiksi poliisimiesten kohdalla, että poliisimies on edelleen lähettävän maan poliisimies, joka palaa poliisitehtävänsä sopimuksen päätyttyä.

Suomen lähettämät asiantuntijat

Suomi lähettää siviilikriisinhallintatehtäviin asiantuntijoita muun muassa poliisin, pelastustoimen, rajavalvonnan, tullilaitoksen, oikeusviranomaisten, syyttäjälaitoksen, rikosseuraamuslaitoksen sekä oikeusvaltioosaamisen alalta. Valtioneuvosto on määritellyt Suomen tavoitteeksi 150 suomalaisen asiantuntijan osallistumismäärän siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Toukokuussa 2014 suomalaisia asiantuntijoita siviilikriisinhallintaoperaatioissa oli 147.

Vuonna 2013 Suomi on lähettänyt asiantuntijoita siviilikriisinhallintatehtäviin seitsemään EU:n kenttäoperaatioon, kolmeen Etyjin kenttäoperaatioon ja yhteen Naton kenttäoperaatioon. Näistä 11 kenttäoperaatiosta, yhdellä operaatiolla, EULEX Kosovolla, on toimeenpanevia valtuuksia tietyillä sektoreilla. Suurin osa suomalaisista toimi EULEX Kosovossa ei-toimeenpaneivissa tehtävissä, jolloin turvautuminen voimankäyttövälineisiin on rajoittunut hätävarjelutilanteisiin. Operaatiossa oli kuitenkin vuoden 2013 alussa kaksi poliisiasiantuntijaa, jotka toimivat todistajansuojeluohjelmassa. Lisäksi vuoden 2013 alkupuoliskolla lähetettiin kaksi poliisiasiantuntijaa henkilönsuojaustehtäviin. Näillä asiantuntijoilla voi olla toimeenpaneivissa tehtävissä tarvetta voimakeinojen käytölle ja myös aseiden ja muiden voimankäyttövälineiden käytölle muussakin kuin hätävar-

jelutilanteissa. Aikaisemmin EULEX Kosovossa on toiminut suomalaisia asiantuntijoita myös rikosseuraamuslaitoksen tehtävissä ja heillä on ollut voimakeinojen käyttöoikeus operaation mandaatin mukaan.

EULEX Kosovo ja EUPOL Afghanistan -operaatioissa oli jokaisella lähetetyllä suomalaisella poliisi- ja rajavalvontaasiantuntijalla mukanaan henkilökohtainen virka-aseensa ja muita voimankäyttövälineitä. Jälkimmäisessä operaatioissa myös yhdellä tulliasiantuntijalla oli virka-ase mukana. EUPOL Afghanistan operaatiolla ei ole toimeenpanevia valtuuksia, joten aseenkäyttö rajoittuu hätävarjelutilanteisiin.

YK:n tehtävissä palvelee kaksi sopimusperustaista asiantuntijaa, joiden varustukseen ei kuulu voimankäyttövälineitä. EU:n alaisissa operaatioissa toimivista sopimusperusteisista suomalaisista ei ole tarkempaa tietoa.

Hätävarjelu ja voimakeinojen käyttö

Siviilikriisinhallinnassa voimakeinojen käytössä on kaksi toisistaan poikkeavaa näkökulmaa: yhtäältä hätävarjeluun mahdollisuus jopa asetta käyttäen ja toisaalta lainvalvontaviranomaisten mahdollisuus eriasteisten voimakeinojen käyttämiseen palvelustehtävässään silloin, kun tehtävät kuuluvat operaation toimeenpanevaan mandaattiin. Jälkimmäinen piirre on suhteellisen uusi ja tullut Suomessa esille vasta lähinnä EU:n johtaman Kosovon siviilikriisinhallintaoperaatioihin (EULEX Kosovo) osallistumisen yhteydessä.

Kansallisesti voimakeinoin turvautuminen siviilikriisinhallintaoperaatioissa perustuu tällä hetkellä rikoslain (39/1889) 4 luvun yleisiin hätävarjelu- ja pakkotilasäännöksiin, jotka antavat jokaiselle oikeuden hätävarjeluuun ja pakkotilatekoon. Rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö ja muut olosuhteet. Pykälän 2 momentissa säädetään edellytyksistä, joiden nojalla hätävarjeluun lii-

oitteluun syyllistynyt henkilö on vastuusta vapaa. Hätävarjelutilanne voi aktualisoitua kaikissa operaatioissa. Hätävarjeluuun turvautuminen ei edellytä, että henkilöllä olisi oikeus voimakeinojen käyttöön operaatioissa. Siviilikriisinhallinnan asiantuntija voi joutua palvelustehtävää suorittaessaan tilanteeseen, jossa hänen toiminnassaan ei ole enää niinkään kysymys palvelustehtävän suorittamisesta, vaan hän saa hätävarjelusäännösten nojalla menetellä tavalla, johon hänen toimivaltuutensa eivät riitä. Jos puolustuksessa on ylitetty se, mikä hätävarjeluna on sallittu, henkilö voi syyllistyä hätävarjeluun liioitteluun.

Poliisilakia uudistettaessa hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) nykytilan arvioinnissa käsiteltiin poliisin oikeutta hätävarjeluuun. Viranomaistoimivaltuuksien kattavan sääntelyn kannalta ei voitu pitää tyydyttävänä sitä, että oikeus hätävarjeluuun todetaan ainoastaan hallituksen esityksen perusteluissa. Tilanteen selkiyttämiseksi uuden poliisilain (872/2011) 2 luvun 17 §:ään sisällytettiin säännös poliisimiehen oikeudesta virantoimituksessa myös hätävarjeluuun rikoslain 4 luvun 4 §:n mukaisesti. Tällaisessa tilanteessa poliisimies toimii virkavastuulla ja arvioitaessa hätävarjeluun puolustettavuutta on otettava huomioon poliisimiehelle koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset. Poliisilain käsittelyn yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunta piti jossain määrin ongelmallisena poliisimiehen hätävarjelu-oikeuden eriyttämistä muiden viranomaisten ja kansalaisten hätävarjelu-oikeudesta liittämällä poliisimiehen hätävarjelu-oikeus virkavastuun yhteyteen. Valiokunnan mukaan lain muutos voi heikentää poliisimiehen oikeusturvaa, ja se jää tulkinnanvaraiseksi. Se voi myös johtaa kohtuuttomuuksiin poliisimiehen kannalta hänen torjuessaan rikoslain 4 luvun 4 §:ssä tarkoitettulla tavalla kansalaiseen kohdistuvaa oikeudetonta hyökkäystä. Eduskunta antoikin uuden poliisilain käsittelyn yhteydessä lausuman (HE 224/2010 vp – EV 371/2010 vp), jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan poliisimiehen hätävarjelua koskevien säännösten toimivuutta ja ryhtyvän tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön tarkistamiseksi.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle rajavartiolaan muuttamisesta ja eräistä siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2013 vp) ehdotetaan, että rajavartiolaan voimakeinojen käyttöä koskevaan 35 §:ään lisättäisiin poliisia koskevaa säännöstä vastaavasti säännös rajavartiomiehen oikeudesta virantoimituksessa hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Tällaisessa hätävarjelussa rajavartiomies toimisi virkavastuulla. Arvioitaessa hätävarjelussa käytettyjen voimakeinojen puolustettavuutta olisi otettava huomioon rajavartiomiehelle koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiä ja tullimiehiä koskevassa lainsäädännössä ei ole vastaavia säännöksiä hätävarjelusta.

Toimeenpaneivissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa tulisi olla mahdollisuus myös voimakeinojen käyttöön operaation voimankäytösääntöjen ja tehtävänkuvan mahdollisesti asettamissa puitteissa. Tällä hetkellä ainoa toimeenpaneva siviilikriisinhallintaoperaatio, johon Suomi osallistuu, on EULEX Kosovo. Voimakeinojen käyttöä voidaan kuitenkin rajata kansallisessa lainsäädännössä. Suomessa voimakeinojen käytöstä siviilikriisinhallintaoperaatioissa ei ole erikseen säädetty. Sen sijaan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa sotilaallisesta kriisinhallinnassa palvelevalle sotilaille annetaan oikeus palvelustehtävää suorittaessaan käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinoja voi kuitenkin käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa operaation tavoitteeseen nähden ja operaatiolle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaisia. Voimakeinojen käytön liioittelun osalta sovelletaan rikoslain 4 luvun 6 ja 7 §:ää.

Lainvalvontaviranomaisten voimakeinojen käytöstä kansallisesti on säädetty rajavartiolaissa (578/2005), rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005), valtioneuvoston asetuksessa rajavartiolaitoksesta (651/2005), sisäministeriön asetuksessa rajavartiolaitoksen menetelmistä kulkuneuvon pysäyttämiseksi ja voimakeinojen käyttämisestä (656/2005), poliisilaissa (872/2011), tutkintavankeuslaissa (768/2005), laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja

säilöönottoyksiköistä (116/2002), laissa puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980), laissa turvatarkastuksista tuomioistuimissa (1121/1999), laissa metsähallituksen erävalvonnasta (1157/2005), tullilaisissa (1466/1994), tullihallituksen määräyksessä tullimiehen voimankäytöstä (Dnro 179/190/11, 31.5.2012), vankeuslaissa (767/2005) sekä valtioneuvoston asetuksessa vankeudesta (509/2006). Voimankäyttötilanteissa tulevat sovellettaviksi myös rikoslain 4 luvun säännökset vastuuvapausperusteista sekä pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun säännökset kiinniottamisesta pidättämisestä ja vangitsemisesta. Lisäksi kansallisesta lainsäädännöstä löytyy säännöksiä voimakeinojen käytöstä muun muassa laista eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004), ilmailulaista (1194/2009), laista puolustusvoimista (551/2007), aluevalvontalaista (755/2000), laista yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) sekä merityösopimuslaista (756/2011).

Voimankäyttövälineet

Vastuu operaation turvallisuusjärjestelyistä kuuluu ensisijaisesti operaation toimeenpanijalle ja perustuu operaatioasiakirjoihin, joissa operaation päällikölle on annettu kokonaisvastuu. Mikäli operaation päällikkö, operaatioasiakirjat tai yksittäisen asiantuntijan tehtäväkuvaus edellyttää voimankäyttövälineiden kantamista, siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanija edellyttää pääsääntöisesti, että lähettävä valtio varustaa asiantuntijat voimankäyttövälineillä. Oikeutta kantaa voimankäyttövälineitä voidaan edellyttää sekä toimeenpaneivissa että ei-toimeenpaneivissa operaatioissa. Operaatio-suunnitelmassa ja muissa operaation ohjaus- ja suunnitteluasiakirjoissa määritellään operaation voimankäytösäännöt. Kun kyse ei ole toimeenpaneivasta operaatiosta, rajoittuu voimankäyttövälineiden käyttö ja siten esimerkiksi aseiden käyttö hätävarjelutilanteisiin. Sallituista voimankäyttövälineistä on kansallisesti säädetty toimialakohtaisesti poliisimiesten, rajavartiomiesten tullimiesten ja rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten osalta.

Rikoslain soveltaminen kriisinhallintaan osallistuvaan siviilihenkilöstöön

Rikoslain 1 luvussa säädetään siitä, milloin Suomen ulkopuolella tapahtuneeseen rikokseen voidaan soveltaa Suomen lakia ja teko siten käsitellä suomalaisessa tuomioistuimessa. Suomen lakia sovelletaan virkamiehen tai julkista valtaa käyttävän henkilön Suomen ulkopuolella tekemiin rikoslain 40 luvussa sekä rikoslain 45 luvussa lueteltuihin rikoksiin. Rikoslain 40 luku koskee virkarikoksia ja 45 luku sotilasrikoksia, joihin voi syyllistyä vain sotilas. Sotilaita koskevia rikoslain säännöksiä sovelletaan lisäksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettussa kriisinhallintakoulutuksessa, -harjoituksissa ja -palveluksessa oleviin. Rikoslain 40 luvun 11 §:n virkamiestä koskeva määritelmä soveltuu niihin siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetettyihin suomalaisiin asiantuntijoihin, jotka on otettu julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain mukaisesti. Suomen valtio on heidän työnantajansa ja sillä tavoin takaa lähetettävien asiallisen toiminnan operaatioalueella. Siviilikriisinhallintaoperaatioissa virkarikoksia voisivat olla ainakin hätävarjelun ylittävä teko tai voimakeinojen käytön hyväksyttävät rajat ylittävä teko niiden toimeenpanevaan operaatioon osallistuvien henkilöiden osalta, joiden tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu voimakeinojen käyttö palvelustehtävissä.

Sen sijaan EU:n tai YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen tai niiden ylläpitämien operaatioiden sopimusperusteiset asiantuntijat eivät täytä virkamiehen määritelmää. Heidän osaltaan Suomen rikoslain soveltamisesta säädetään rikoslain 1 luvun 6 §:ssä, jonka nojalla Suomen rikoslain soveltaminen ulotetaan Suomen kansalaisten lisäksi Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen Suomen ulkopuolella tekemiin rikoksiin. Rikoslain 1 luvun 11 §:ssä rajataan Suomen rikosoikeuden soveltamisala sellaiseen vieraan valtion alueella tehtyyn rikokseen, joka on myös tekopaikan lain mukaan rangaistava, ja siitä olisi voitu tuomita rangaistus myös tämän vieraan valtion tuomioistuimessa. Lisäksi rikoslain 1 luvun 12 §:ssä säädetään

valtakunnansyyttäjän syytemääräyksestä kun rikos on tehty ulkomailla.

Kriisinhallintatehtäviin lähetetty henkilöstö nauttii tyypillisesti koskemattomuutta kohdevaltion rikosoikeudellisesta lainkäyttövalta isäntävaltion kanssa tehtävän sopimuksen nojalla sekä YK-henkilöstön ollessa kyseessä myös suoraan YK:n erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen (SopS 25/1958) nojalla. YK:lla ja EU:lla on omat mallisopimukset, joissa muun muassa määritellään sotilasjoukkojen (Status of Forces Agreement, jäljempänä SOFA) ja siviilihenkilöstön (Status of Mission Agreement, jäljempänä SOMA) oikeudellinen asema mukaan lukien rikosoikeudellinen koskemattomuus. Vastapainoksi rikosoikeudelliselle koskemattomuudelle sopimuksissa määrätään henkilöstöä lähettäneen valtion toimintavelvoitteesta. Näin ollen, jos Suomen lähettämä siviilikriisinhallinnan henkilöstö joutuessaan voimakeinojenkäyttötilanteeseen syyllistyy rikolliseen tekoon, teko tulee miltei poikkeuksetta arvioitavaksi Suomessa Suomen rikoslain perusteella. Näin erityisesti silloin kun henkilöllä on koskemattomuus SOMA-sopimuksen perusteella, mutta varsin usein myös niissä tilanteissa, joissa koskemattomuusjärjestelyjä koskevat neuvottelut ovat vielä kesken tai rikosoikeudellista koskemattomuutta ei muusta syystä ole sovittu. Joissain tapauksissa EU:lla tai kansainvälisellä järjestöllä (esimerkiksi YK) on mahdollisuus luopua koskemattomuudesta.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Voimankäyttövälineiden kantamisen ja voimakeinojen käytön linjaukset YK:ssa ja EU:ssa

Siviilikriisinhallintaoperaation perustaminen ja voimakeinojen käytön sääntely on laaja kokonaisuus. Kun EU päättää siviilikriisinhallinnan operatiivisista toimista, EU:n neuvosto hyväksyy usein ensiaskeleena operaation suunnittelussa kriisinhallintakonseptin (Crisis Management Concept, CMC), jossa määritellään operaation keskeiset suunta-aviivat. Operaatiokonseptissa (Concept of Operation, CONOPS) otetaan tarvittaessa

yleisesti kantaa esimerkiksi poliisimiesten ja lainvalvontahenkilöstön aseistukseen voimakeinojen käytön tilanteita ennakoiden. Operaatiokohtainen suunnitelma (Operation Plan, OPLAN) on yksityiskohtainen suunnitelma siviilikriisinhallintaoperaation toteuttamiseksi, joka määrittää myös säännöt operaation voimankäytöstä. Operaatiosuunnitelmaan kuuluvat usein voimakeinojen käytön säännöt (Rules of Engagement, RoE), jotka määrittävät voimakeinojen käytön rajat käytännön tilanteessa. Voimakeinojen käytön sääntöjen laatimisen pohjaksi EU:ssa on hyväksytty malliasiakirja voimankäytön periaatteista sekä ohjeistuksesta voimakeinojen käytön säännöistä EU:n kriisinhallintaan osallistuville poliiseille (Compendium of principles for the use of force and consequent guidance for the issue of rules of engagement (ROE) for police officers participating in EU crisis management operations, asiakirja 12415/5/02).

EU:ssa uudistetaan suuntaviivoja, joiden mukaisesti EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden operaatiokohtaiset voimakeinojen käyttöä koskevat säännöt laadittaisiin jatkossa. Ehdotettujen suuntaviivojen tavoitteena on lisätä johdonmukaisuutta operaatiokohtaisten voimakeinojen käyttöä koskevien sääntöjen laadinnassa ja toimeenpanossa. Tällä hetkellä voimakeinojen käyttöä koskevat säännöt laaditaan kuhunkin siviilikriisinhallintaoperaatioon erikseen ilman yhteisiä suuntaviivoja.

Ehdotetuissa suuntaviivoissa siviilikriisinhallintaoperaatiot jaotellaan kolmeen ryhmään: 1) operaatiot, joilla on toimeenpaneva mandaatti (tehtävät saattavat sisältää voimakeinojen käyttöä osana paikallista viranomaista tukevaa toimintaa), 2) operaatioiden vahvistaminen (valtuuksiltaan ja kestoltaan rajattu tilapäinen tarve voimakeinojen käyttöön), 3) operaatiot, joilla ei ole toimeenpanevaa mandaattia ja voimakeinojen käyttöoikeus rajoittuu vain hätävarjeluun. Suuntaviivojen mukaan voimakeinojen käyttö jatkossakin rajoitettaisiin vain hätävarjeluun operaatioissa, joilla ei ole toimeenpanevaa mandaattia. Suuntaviivojen mukaisesti voimakeinojen käyttöön voidaan jatkossakin turvautua vain viimeisenä keinona, kun muita mahdollisuuksia toimia ei ole.

Ehdotettujen suuntaviivojen mukaan kunkin siviilikriisinhallintaoperaation voimakeinojen käyttöä koskevat säännöt käsitellään poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa, jonka jälkeen ne hyväksytään neuvostossa. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea voi myös hyväksyä muutoksia operaation voimakeinojen käyttöä koskeviin sääntöihin mandaattinsa puitteissa.

Ehdotetuissa suuntaviivoissa jätetään asiantuntijoita lähettävälle valtiolle oikeus asettaa rajoituksia lähettämiensä asiantuntijoiden oikeudelle käyttää voimakeinoja, mikäli tämä katsotaan kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaan tarpeelliseksi.

YK:n rauhanturvaoperaatioissa sotilaallisen komponentin voimakeinojenkäytösäännöt (Rules of Engagement, RoE) ja poliisikomponentin vastaavat säännöt (Directives on the Use of Force, DUF) selventävät voimakeinojen käytön sallitut eri tasot ja olosuhteet, joissa voimakeinojen käyttö on sallittu. Operaatioiden voimakeinojen käytön säännöissä on yksityiskohtaisia voimakeinojen käyttöön liittyviä määräyksiä. Operaatiosuunnitelmasa voidaan määrittellä voimakeinojen käytön yleiset periaatteet, voimakeinojen käytön rajaus hätävarjelutilanteisiin tai laajempaan voimakeinojenkäyttöön, voimakeinojen käytön sovellettavuus, valtioiden vastuu operaation lähettämistään henkilöistä, operaation päällikön vastuu ja henkilöstön vastuut. Voimakeinojen käytön säännöissä voidaan määrittellä oikeus kantaa asetta, olosuhteet voimakeinojen käytön oikeutukselle, menetyt voimakeinojen käytön jälkeisissä tilanteissa sekä päätäntävalta voimakeinojen käytön sääntöjen muutoksiin. EU:n siviilikriisinhallinta- ja sotilasoperaatioiden voimakeinojen käytösäännöt ovat rakenteellisesti varsin lähellä toisiaan. Operaation suunnitteluvaiheessa kiinnostus voimakeinojen käyttöä koskeviin sääntöihin korostuu, jos poliisiooperaation osallistujiksi kaavailaan sotilaallisesti järjestäytyneitä poliisimuodostelmia. Tällöin hätävarjelu- tai muihin voimakeinojen käyttöön liittyvät kysymykset saattavat olla yllättävän tärkeitä, vaikka operaation mandaatti rajoittuisi kansallisten viranomaisten tukemiseen. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden voimakeinojen käytön kysymykset ja niitä koskevat säännöt ovat sitä merkittävämpiä,

mitä vahvemmin aseistettu ja voimakeinojen käyttöön varustettu siviilikriisinhallintaoperaatio on. Kriisinhallintaoperaatioissa pyritään tekemään isäntävaltion kanssa SOFA- tai SOMA-sopimus. Nämä sopimukset ovat kahden- tai monenkeskisiä sopimuksia, joissa määritellään sotilasjoukkojen ja siviilihenkilöstön oikeudellinen asema tilanteissa, joissa yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön henkilöstöä on sijoitettu toisen valtion alueelle sen suostumuksella. Normaalisti niissä määrätään muun ohella ulkomaisen henkilön maahantulon ja maasta poistumisen edellytykset, aseiden hallussapito, verohelpotukset sekä puitteet siviili- ja rikosoikeudellisten kysymysten käsittelylle mukaan lukien rikosoikeudellinen koskemattomuus.

YK:n sotilaallisessa kriisinhallinnassa käytettävä mallisopimus (Model Status of Forces Agreement, SOFA, A/45/594) sisältää useita määräyksiä, jotka soveltuvat sekä siviili- että sotilashenkilöstöön. Asiakirjaa onkin voitu käyttää mallina myös operaatioissa, joissa pääpaino on ei-sotilaallisessa toiminnassa. Niinpä esimerkiksi Somalian UNMIS operaatiota käynnistettäessä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1590 (2005) määrätään peruskirjan VII lukuun nojautuen kyseessä oleva malli-SOFA noudatettavaksi operaation SOMA:na. EU:n siviilikriisinhallintaoperaatiot perustuvat pääsääntöisesti EU:n SOMA-mallisopimukseen (Draft Model Agreement on the Status of the European Union Civilian Crisis Management Mission in a Host State (SOMA), 17141/08).

EULEX Kosovo

EULEX Kosovo aloitti toimintansa huhtikuussa 2009. EULEX Kosovon mandaatti perustuu neuvoston yhteiseen toimintaan (2008/124/YUTP) Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta sekä neuvoston päätöksiin (2010/3227YUTP ja 2012/291/YUTP), jotka muuttavat ja jatkavat edellä mainittua yhteistä toimintaa. EULEX Kosovon toimeenpaneva mandaatti perustuu yhteisen toiminnan 2 artiklaan, jossa säädetään operaation tehtävistä. Edellä mainitun artiklan 2 kappaleen mukaan EULEX Kosovo toteuttaa, täysimääräisessä yhteistyössä Euroopan komission avustusho-

jelmien kanssa, toimeksiantonsa valvonnan, ohjauksen ja neuvonnan avulla varaten samalla itselleen tietyt täytäntöönpanoa koskevat velvollisuudet. EULEX Kosovo operaation mandaatti oikeuttaa hätävarjelua laajempaan voimakeinojen käyttöön.

EULEX Kosovon perustamista koskevan neuvoston yhteisen toiminnan 4 artiklan 4 kohdan mukaan neuvosto hyväksyy operaation operaatiosuunnitelman. EULEX Kosovon operaatiosuunnitelma sisältää aseistamista ja voimakeinojen käyttöä koskevan ohjeistuksen. Tätä ohjeistusta tarkentaa asiakirja, jossa kuvataan operaation operatiiviset prosessit. EULEX Kosovossa osalla tietyissä tehtävissä toimivista asiantuntijoista on oikeus käyttää tietyissä tapauksissa toimeenpanevia valtuuksia. Näiden asiantuntijoiden odotetaan kantavan asetta. Ne asiantuntijat, joiden tehtävänä on monitoroida, mentoroida ja neuvoa, voivat kantaa asetta, jos tilanne niin vaatii ja operaation päällikkö niin päättää. Myös turvahenkilöstöllä on oikeus kantaa asetta, mutta vain hätävarjelutarkoituksessa. Näissä tilanteissa tulee noudattaa lähettävän valtion kyseistä lainsäädäntöä.

Lähettävä valtio aseistaa lähetetyt asiantuntijat mukaan lukien poliisin erikoisyksiköt. EULEX Kosovo aseistaa sopimusperusteisen turvahenkilöstön. Aseistuksen tulee vastata tehtävien luonnetta ja riskiä. EULEX Kosovo voi aseistaa yhtenäisyyden vuoksi lainvalvontaviranomaisten erikoisyksiköt yhteisymmärryksessä lähettävävaltion kanssa. Aseiden mallit ja sallitut ammukset jokaista tehtävää varten määritellään jokaisen erikoisyksikön voimakeinojen käyttöä, aseita ja muita varustusta koskevissa menettelytavoissa. Lähettävä valtio huolehtii aseiden ja ammusten kuljetuksesta operaatioon. Lähettävä valtio ilmoittaa EULEX Kosovon päällikölle kansallisesta lainsäädännöstä, joka voi estää lähetetyn henkilöstön aseenkäytön. Lähettävä valtio varmistaa, että lähetetyt asiantuntijat täyttävät aseiden turvalliselle käsittelylle ja ampumistaidolle asetetut kansalliset vähimmäisvaatimukset. Operaatiosuunnitelman mukaan samassa yksikössä ja samaa tehtäviä suorittavilla asiantuntijoilla tulisi olla samantyyppiset aseet ja muu varustus yhtenäisyyden ja operaation tehokkuuden vuoksi. Asiantuntijat, joilla on oikeus kantaa asetta, saa-

vat operaatioon saavuttuaan koulutusta sovel-
tuvasta lainsäädännöstä ja voimakeinojen
käytöstä.

Oikeus voimakeinojen käyttöön operaati-
ossa on määritelty kunkin vastaavan yksikön
tehtävänkuvassa ja suhteutettu operaatioissa
vallitseviin olosuhteisiin. Tämä operaatio-
suunnitelmassa määrätty oikeus voimakeino-
jen käyttöön ei kuitenkaan oikeuta asiantuntija-
jaa sellaiseen voimakeinojen käyttöön, joka
ylittää sen, mitä on säädetty kansallisesti.

Operaatiosuunnitelma pitää sisällään viitta-
uksen voimankäyttövaltuuksien periaatteisiin
”Compendium of principles for the use of
force and consequent guidance for the issue
of rules of engagement (ROE) for police of-
ficers participating in EU crisis management
operations”, asiakirja 12415/5/02, joka koros-
taa kunkin operaation operaatiokohtaista
mandaattia ja operaatiosuunnitelman määrit-
tämää valtuuksia voimakeinojen käytöstä.

EULEX Kosovo -operaatiossa ei Kosovon
tilanteesta johtuen laadittu SOMA-sopimusta
vaan sen sijaan muun muassa operaation
henkilöstön asemasta sovittiin niin sanotusti
kirjeiden vaihdolla (Exchange of Letters).

EUPOL Afghanistan

EUPOL Afghanistan aloitti toimintansa ke-
säkuussa 2007 (neuvoston yhteinen toiminta
2007/369/YUTP). EUPOL Afganistanin
mandaattia on sen jälkeen jatkettu useasti,
viimeksi 27 toukokuuta 2013 (neuvoston
päätös 2013/240/YUTP), jolloin mandaattia
jatkettiin vuoden 2014 loppuun saakka.

EUPOL Afganistanin perustamista kos-
kevan neuvoston yhteisen toiminnan 4 artik-
lan 2 kohdan mukaan operaatio on ei-
toimeenpaneva operaatio ja se keskittyy kou-
lutukseen, ohjaukseen ja jälleenrakentami-
seen. Operaatio koostuu kansainvälisesti lä-
hetetyistä poliisihenkilökunnasta ja muista
siviiliasiantuntijoista, joiden tehtävänkuvana
on toimia kouluttavassa, mentoroivassa ja
tarkkailevassa roolissa. EUPOL Afganista-
nin perustamista koskevan yhteisen toimin-
nan 2 artiklan 6 kohdan mukaan neuvosto
hyväksyy operaation operaatiosuunnitelman.
Operaatiosuunnitelma sisältää aseiden kan-
tamista ja käyttöä koskevan ohjeistuksen.
Operaatiosuunnitelma tähdentää lähettäjäl-

tion vastuuta siitä, että henkilökunta on saa-
nut kansallisten vähimmäisperusteiden mu-
kaisen ampuma-aseen käyttökoulutuksen.
Lähettävä valtio voi aseistaa operaation lähe-
tettävän asiantuntijan. Operaatiosuunnitel-
man mukaan operaation päällikkö valtuuttaa
operaation henkilökunnan kantamaan aseita
operaatiossa. Operaation päällikkö ottaa
huomioon operaation turvallisuustilanteen
sekä kansalliset varaukset aseiden kantamiselle.
Aseen käyttäminen on rajattu hätävarjeluti-
lanteisiin, jolloin asetta voi käyttää vähim-
män mahdollisen voimankäytön ja suhteelli-
suusperiaatteen mukaisesti. Lähettävä valtio
vastaa lähetetyn asiantuntijan varustamisesta
aseilla ja ammuksilla sekä niiden kuljettami-
sesta operaatioon. Operaation päällikkö vas-
taa aseiden turvallisesta säilyttämisestä. EU-
POL Afghanistan ei ole niin sanottu toi-
meenpaneva operaatio, jossa voimankäyttö
nähtäisiin tärkeänä osana operaation toimin-
ta-ajatusta, siitäkin huolimatta, että se on po-
liisioperaatio. Rikosoikeudellinen vastuu ja
sovellettava lainsäädäntö kuuluvat joukkoja
lähettäneelle valtiolle SOMA- sopimuksen
perusteella. Sopimuksen 6 §:n mukaisesti
operaation henkilökuntaan ei tule kohdistaa
isäntävaltion rikoslainsäädäntöä eikä henki-
lökuntaan kuuluvia tuomita isäntävaltion ri-
kosoikeusjärjestelmän mukaisesti.

EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin koor-
dinoimat yhteiset operaatiot ja nopeat rajain-
terventoryhmät

Suomi voi osallistua myös muihin kansain-
välisiin operaatioihin, joissa voimankäyttövä-
lineiden kantaminen ja voimakeinojen käyttö
voi tulla kyseeseen. Esimerkkinä voidaan
mainita Frontexin koordinoimat yhteiset ope-
raatiot ja nopeat rajainterventoryhmät, joihin
rajavartiolaitoksen virkamiehiä voidaan lä-
hettää. Frontexin koordinoimiin operaatioihin
osallistutaan Euroopan unionin jäsenvaltioi-
den operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä hu-
lehtivan viraston perustamisesta annetun
neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja
nopeiden rajainterventoryhmien perustami-
sesta koskevan mekanismin käyttöön ottami-
sesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o
2007/2004 muuttamisesta mainitun meka-
nismien sekä vierailevien virkamiesten tehtä-

vien ja toimivallan osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 863/2007 nojalla.

Edellä mainituissa EU-säädöksissä säädetään Frontexin koordinoimiin operaatioihin osallistuvien rajavartioiden voimankäyttöoikeuksista. Jos operaatio tai sen osa toteutetaan kolmannen maan alueella, voimankäytöstä ja muista toimivaltuuksista tulee sopia kyseisen kolmannen maan kanssa. Suomi on osallistunut Frontexin koordinoimiin jäsenvaltioiden yhteisiin operaatioihin vuodesta 2005 lähtien. Operaatioon osallistuvilla rajavartiomiehillä on kotijäsenvaltionsa ja vastaanottavan jäsenvaltion suostumuksella sekä vastaanottavan jäsenvaltion rajavartioiden läsnä ollessa ja vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehtäviään suorittaessaan ja toimivaltaansa käyttäessään oikeus voimankäyttöön, mukaan lukien virka-aseita, ammuksia ja varusteiden käyttö. Virka-aseita, ammuksia ja varusteita voidaan käyttää myös oikeutettuun itsenä puolustamiseen sekä ryhmien jäsenten tai muiden henkilöiden oikeutettuun puolustamiseen vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Muiden maiden kansallinen sääntely

Muiden maiden kansallista sääntelyä voimakeinojen käytöstä siviilikriisinhallinnassa selvitetiin lähettämällä Suomen edustustojen kautta asiaa koskeva kysely Ruotsille, Alankomaille, Irlannille, Itävallalle, Saksalle, Puolalle, Norjalle, Tanskalle ja Kanadalle. Kyselyyn vastanneissa maissa ei tiettävästi ole säännelty erikseen voimakeinojen käytöstä siviilikriisinhallinnassa. Voimakeinojen käyttö perustuu useimmiten kansalliseen lainsäädäntöön, kansainväliseen oikeuteen sekä operaatioasiakirjoihin.

Ruotsissa lähtökohtana voimakeinojen käytölle on vallitseva kansallinen lainsäädäntö eli toisin sanoen kunkin lähetettävän asiantuntijan virkaan liittyvä lainsäädäntö ja operaatioasiakirjat määrittävät hänen voimakeinojen käyttöä koskevat oikeutensa. Esimerkiksi poliisimiehet saavat osallistua operaatioissa virkaansa vastaaviin tehtäviin, joissa käytettävä aseistus vastaa henkilön kotimaassa virantoimituksessa käytettävää aseistusta.

Toisaalta Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten osalta vallitsevana käytäntönä on, että heillä on kansallisen lain mukaan oikeus kantaa asetta, vaikka he eivät tee niin operaatioissa. Norjassa lähtökohtana voimankäytölle ovat perustuslaki ja poliisilaki sekä kodinturvajoukkoja koskeva laki (heimevernloven).

Puolassa ei ole erillistä siviilikriisinhallintalainsäädäntöä, eikä siten myöskään lainsäädäntöä, jolla säädetäisiin voimakeinojen käytöstä siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Lähetetyt asiantuntijat voivat kuitenkin käyttää voimakeinoja, mikäli operaation asettamisesta annetussa päätöksessä ja operaatioasiakirjoissa on näin erikseen määrätty. Kansallisesti voimakeinojen käytöstä voidaan päättää samalla, kun pääministerin johtama ministerineuvosto tekee päätöksen EU-operaatioon osallistumisesta. Samat periaatteet koskevat myös voimankäyttövälineiden kantamista operaatioissa.

Saksassa perusta voimakeinojen käytölle muodostuu operaation mandaatista ja operaatioasiakirjoista. Lisäksi operaatioon osallistuvien asiantuntijoiden on otettava huomioon ihmisoikeuksia koskevat kansainväliset määräykset. Samoin Itävallassa voimakeinojen käyttö perustuu kulloisenkin operaation mandaattiin ja operaatioasiakirjoihin, jotka huomioidaan hallituksen antamassa yksittäistä operaatiota koskevassa asetuksessa.

Irlannissa aiotaan ottaa EU-tasolla valmisteltavat suuntaviivat siviilioperaatioiden voimakeinojen käyttöä koskeviksi säännöiksi osaksi siviiliasiantuntijoille ennen lähtöä annettavaa koulutusta, erityisesti poliisimiesten osalta. Alankomaissa voimakeinojen käyttöä koskevia sääntöjä arvioidaan osana kokonaisuutena päätettäessä operaatioon osallistumisesta. Tanskassa lähtökohta on, että siviilikriisinhallintaoperaatioissa ei käytetä voimakeinoja. Tanskassa poliisit saavat kantaa pienasetta (small side-arm) vain hätävarjelukäyttöön.

Kanada sopii operaatiokohtaisesti isäntämaan kanssa mahdollisesta oikeudesta kantaa ja käyttää asetta. Lähtökohta on aseiden käyttö vain hätävarjeluun. Muissa tilanteissa mahdollisesta voimakeinojen käytöstä vastaa paikallinen viranomais.

2.4 Nykytilan arviointi

Kriisinhallinnan toimintaympäristöt ja konfliktien luonne ovat muuttuneet entistä haastavammaksi. Siviilikriisinhallintaoperaatioissa henkilöstö toimii yhä vaativammassa ja vaarallisimmissa tehtävissä, usein alueella, jolla on samaan aikaan käynnissä sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio, kuten Afganistanissa, Kosovossa ja Afrikan sarvessa. Toimintaympäristö saattaa muuttua nopeasti rauhallisesta rauhattomaksi. Siviilikriisinhallintaoperaatioissa asiantuntijat voivat joutua suorien hyökkäysten kohteeksi toisin kuin aiemmin. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden mandaatit voivat edellyttää aikaisempaa enemmän varautumista voimakeinojen käyttöön sekä hätävarjelutilanteisiin. Esimerkiksi vaarallisessa toimintaympäristössä tapahtuvassa kohdevaltion poliisitoimintojen sijaitsemisessa on kysymys eräänlaisesta perinteisen sotilaallisen kriisinhallinnan ja tavanomaisen siviilikriisinhallinnan asiantuntijavun välimaastoon sijoittuvasta toiminnasta, jossa joudutaan varautumaan voimakeinojen käyttöön.

Haasteita siviilikriisinhallintahenkilöstön voimakeinojen käytön oikeuksien tarkastelulle asettavat operaatioiden määrän lisääntyminen, toimintaympäristöjen muuttuminen yhä vaativammiksi, siviilikriisinhallintahenkilöstön tehtävänkuvien erikoistuminen sekä erot operaatioiden mandaateissa. Vaikka useat eri kriisinhallintaorganisaatiot (EU, YK) ovatkin valmistelleet voimakeinojenkäyttöä rajaavia ja ohjeistavia instrumentteja, jotka koskevat muun muassa voimakeinojen käyttöön oikeutettuja asiantuntijaryhmiä sekä yhteistoimintaa eri asiantuntijaryhmien välillä, on näillä osa-alueilla törmätty käytännön ongelmiin.

Voimakeinojen käytön perusteet määritellään operaation mandaatissa. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden operaatiosuunnitelmat määrittävät kullekin asiantuntijaryhmälle sen toimivaltuudet operaatiossa. Siviilikriisinhallintaoperaation mandaatti saattaa edellyttää varautumista voimakeinojen käyttöön joissakin tehtävissä etenkin poliisitoiminnan, tullin, vankeinhoidon ja rajavalvonnan alalla ja operaation ohjausasiakirjat saattavat edellyttää voimankäyttövälineiden kantamista. Asiantuntijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia

operaatioissa rajaa kuitenkin lähettäjävaltion kansallinen lainsäädäntö.

Siviilikriisinhallinnan alalla voimankäyttövälineiden kantamisesta ja voimakeinojen käytöstä ei ole Suomessa nimenomaisesti säädetty. Rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momentti edellyttää, että oikeudesta voimakeinojen käyttöön virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi säädetään erikseen lailla. Kun rikoslain 4 luvun vastuuvapaussäännöksiä uudistettiin, uudistuksen esitöissä (HE 44/2002 vp) todettiin, että ratkaisu, jonka mukaan voimakeinoista säädetään mahdollisimman tarkasti kunkin viranomaisen tai hallinnonalan osalta erikseen, on sopusoinnussa myös perustuslain ja sen tulkintakäytännön kanssa. Uuteen poliisilakiin otettiin säännökset oikeudesta hätävarjelukseen virantoimituksessa ja vastaava säännös laissa siviilihenkilöstön osallistumisesta siviilikriisinhallintaan selkiyttäisi siviilikriisinhallintahenkilöstön oikeusasemaa hätävarjelun osalta.

Siviilikriisinhallintahenkilöstön oikeudellinen asema on ollut epäselvä myös harkittaessa hätävarjelun tai voimankäytön liioittelutilanteita rikosoikeudellisen vastuun kannalta, kun laissa ei ole ollut säännöksiä oikeudesta voimakeinojen käyttöön ja hätävarjelukseen palvelustehtävässä.

Nämä puutteet lainsäädännössä saattavat johtaa siviilikriisinhallintahenkilöstön osalta tilanteeseen, jossa asiantuntija ei tarkoin tunne voimakeinojen tai hätävarjelun käytön rajoja. Tarpeen on sen vuoksi säätää siviilikriisinhallintahenkilöstön voimankäyttövälineiden, voimakeinojen ja hätävarjelun käytöstä lain tasolla. Selkeä lainsäädännös parantaisi asiantuntijan oikeusturvaa ja hän voisi ilman epätietoisuutta osallistua täysimääräisesti niihin tehtäviin, joihin hänet on nimitetty.

Kun kyseessä on operaatio, jolla on toimeenpaneva mandaatti tai operaatio, jossa voimankäyttövälineiden käyttö on sallittu hätävarjelutilanteissa, Suomen on otettava huomioon käytettävissä oleva tieto voimankäyttövälineiden kantamisesta, voimakeinojen käytön mahdollisuuksista ja muodoista sekä operaation turvallisuusjärjestelyistä päättäessään tietyn asiantuntijatehtävän avaamisesta kansallisesti. Tässä päätöksenteossa on varauduttava myös asiantuntijoiden

varustamiseen voimankäyttövälineillä ensisijaisesti operaatioasiakirjojen, operaation päällikön ohjeiden sekä kulloisenkin tehtävänkuvan mukaisesti kansallisen lainsäädännön puitteissa. Toimeenpanevan operaation mandaatissa ja operaatiosuunnitelmassa on kuvattu operaation voimakeinojen käyttöoikeudet, jotka rajaavat asiantuntijan oikeutta käyttää voimakeinoja. Nämä voimakeinojen käyttöoikeudet eivät voi ylittää sitä, mitä kansallisesti on asiasta säädetty. Edellä mainitussa päätöksenteossa on arvioitava myös operaation voimakeinojen käyttöä koskevien määräysten suhdetta voimakeinojen käyttöä koskevaan kansalliseen sääntelyyn. Päätöksenteon yhteydessä olisi pyrittävä myös varmistamaan, että kriisinhallintaoperaation toimeenpanija on tehnyt kohdemaan tai – alueen kanssa sopimuksen, jossa toimeenpanijan palvelukseen asetettujen Suomen lähetämien asiantuntijoiden oikeudellinen asema on turvattu.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saattaa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden voimankäyttövälineiden kantamista, voimakeinojen käyttöä ja hätävarjelua koskeva sääntely lain tasolle ja ottaa huomioon tilanne, jossa asiantuntija lähetetään toimeenpanevaan siviilikriisinhallintaoperaatioon, jossa hänellä on voimakeinojen käyttöön velvoittava palvelustehtävä. Näin selkeytettäisiin asiantuntijoiden oikeusasemaa ja parannettaisiin heidän oikeusturvaansa. Tavoitteena ei ole lisätä asiantuntijoiden voimankäyttövälineitä taikka voimakeinojen käyttöä siviilikriisinhallintaoperaatioissa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lainsäädäntöön asiantuntijan oikeusturvan kannalta keskeiset säännökset asiantuntijan oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä, käyttää voimakeinoja ja oikeudesta hätävarjeluun siviilikriisinhallintaoperaatioissa.

Esitys koskisi vain niin sanottuja lähetettyjä asiantuntijoita, jotka ovat julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Näiden asiantuntijoiden kohdalla voimakeinojen käytön mahdollisuutta on tarkasteltu jo ennen asiantuntijan lähettämistä, kun päätetään Suomen

osallistumisesta kyseiseen operaatioon. He kuuluisivat Suomen lain soveltamisalaan, jos he tekisivät Suomen alueen ulkopuolella rikoslain 40 luvussa mainitun virkarikoksen. Suomen valtio on lähetettyjen asiantuntijoiden työnantaja ja sillä tavoin takaa heidän asiallisen toiminnan operaatioalueella. Esityksen ulkopuolelle jäisivät sopimusperusteiset asiantuntijat, jotka ovat suoraan EU:n tai kansainvälisen järjestön palkkaamia tai suoraan työsuhteessa kansainväliseen siviilikriisinhallintaoperaatioon. Suomen valtio ei ole näiden asiantuntijoiden työnantaja eikä sopimusperusteisia asiantuntijoita kouluteta Suomen valtion toimesta voimakeinojen käyttöön operaatioissa.

Tarkoituksena on, että vain niillä Suomen lähettämällä asiantuntijoilla, joilla on voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käyttöön riittävä koulutus ja jotka voivat osoittaa ylläpitäneensä näitä taitoja, olisi oikeus koulutustaan vastaavaan voimankäyttövälineiden kantamiseen ja voimakeinojen käyttöön siviilikriisinhallintaoperaatioissa operaatioasiakirjojen sallimissa rajoissa. Valtio työnantajana vahvistaisi nämä oikeudet asiantuntijan nimittämisen yhteydessä jos operaatioasiakirjojen mukaan nämä oikeudet voitaisiin myöntää ja ne arvioitaisiin tarkoituksenmukaiseksi. Voimakeinojen käyttöoikeus vahvistettaisiin vain poliisimiehille, rajavartiomiehille, riittävän voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön käyttökoulutuksen saaneille tullimiehille ja rikosseuraamusviraston virkamiehille, jos he tarvitsisivat voimankäyttövälineitä tai voimakeinojen käyttöä siviilikriisinhallintaoperaatioissa palvelustehtävää suorittaessaan. Kyse olisi poliisi-, rikosseuraamuslaitos-, tulli- ja rajavartioviranomaisten pääsääntöisesti tavanomaisista virkatehtäviin kuuluvista voimankäyttövälineistä ja voimakeinojen käyttö- tai hätävarjelutilanteista, joihin kullakin virkamiesryhmällä on hänen työtehtäviään vastaava koulutus kotimaassa. Tämä säännös lisättäisiin lakiin siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan.

Lainsäädäntöä ei esitetä muutettavaksi siltä osin, kun kyse on päätöksentekomenettelystä, joka koskee asiantuntijan lähettämistä siviilikriisinhallintaoperaatioon. Päätöksentekomenettelyyn liittyviä käytäntöjä on kuitenkin

kin syytä täsmentää. Käytännössä päätettäessä tietyn asiantuntijatehtävän avaamisesta kansallisesti, tulisi samalla arvioida, edellyttääkö kyseinen tehtävä voimankäyttövälineiden kantamista taikka voimakeinojen käyttöä. Arvioinnin suorittaisi kotimaan valmiuksista vastaava sisäministeriö ja se perustuisi operaation mandaattiin ja operaatioasiakirjoihin sekä tehtävänkuvaan tai arvioon kunkin tehtävän edellyttämästä varustuksesta ja voimakeinojen käytön vaatimuksista. Sisäministeriö ottaisi arvioinnissaan huomioon eri hallinnonalojen arviot asiantuntijoiden varustuksesta sekä voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksesta. Jos avattavan tehtävän katsotaan edellyttävän voimankäyttövälineiden kantamista tai voimakeinojen käyttöä, olisi tästä syytä mainita jo rekrytoitaessa asiantuntijaa tehtävään.

Poliisimiehillä ja rajavartiomiehillä on voimankäyttövälineiden kantamiseen ja voimakeinojen käyttöön vaadittava koulutus ja viranhaltijoina myös velvollisuus ylläpitää voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käyttötaitojaan. Samoin osalla tullimiehistä ja rikosseuraamuslaitoksen virkamiehistä on voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käyttöön vaadittava koulutus ja viranhaltijoina velvollisuus ylläpitää näitä taitoja. Tullissa voimankäyttövälineiden käyttöön koulutettuja ja näitä taitoja riittävästi ylläpitäneitä henkilöitä ovat lähinnä rikostorjunnan operatiivisissa tehtävissä työskentelevät henkilöt.

He ovat saaneet myös ampuma-aseiden käyttökoulutuksen ja heillä on oikeus tehtävissään kantaa muiden voimankäyttövälineiden ohella ampuma-asetta. Tilanne on toinen Tullin niin sanotuissa valvonnallisissa tehtävissä toimivien henkilöiden osalta. He ovat saaneet koulutuksen vain ampuma-asetta lievempien voimankäyttövälineiden käyttämiseen. Tullin muilla toimialoilla työskentelevillä henkilöillä, kuten esimerkiksi tullaus- ja verotustehtävissä toimivilla, ei ole systemaattista voimankäyttöön tai voimankäyttövälineisiin liittyvää koulutusta. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehellä on virkatehtävää suorittaessaan vankilassa, sen alueella ja välittömässä läheisyydessä, vangin kuljetuksen aikana sekä Rikosseuraamuslaitoksen valvomassa toiminnassa oikeus käyttää voimakeinoja vankeuslain (767/2005) 18 luvun 6

§:ssä erikseen säädetyissä tilanteissa. Voimankäyttövälineitä saa käyttää ainoastaan asianmukaisen koulutuksen saanut virkamies. Valtioneuvoston asetuksessa vankeudesta (509/2006) säädetään sallituista voimankäyttövälineistä ja ampuma-aseen kantamisesta. Ampuma-asetta saa kantaa ainoastaan asianmukaisen koulutuksen saanut Rikosseuraamuslaitoksen virkamies virantoimituksessa ja vankilan johtajan hyväksymässä aseenkäytön koulutuksessa.

Toimialakohtaiset erot sekä eri toimialojen sisäiset erot henkilöstöryhmien voimankäyttöön liittyvissä valmiuksissa on otettava huomioon kun tehdään päätös siviilikriisinhallintaoperaatiossa kansallisesti avattavista tehtävistä ja valittaessa lähetettävää asiantuntijaa.

Siviilikriisinhallintaoperaatioon voidaan lähettää siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain nojalla myös sotilasasiantuntijoita, joilla on ammatinsa puolesta koulutus voimakeinojen käyttöön. Nämä sotilastaustaiset henkilöt toimivat siviilikriisinhallintaoperaatioissa kuitenkin siviilitehtävissä asiantuntijoina, kuten teknisinä asiantuntijoina tai aseriisuntahenkilöstönä, joiden tehtävänkuvaan ei kuulu voimakeinojen käyttöä.

Poliisiasiantuntijoiden osalta poliisiasetuksessa säädetään 1 §:n 3 momentissa, että siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain nojalla poliisitehtäviin nimittetyt poliisimiehet ovat poliisimiehiä myös kyseisen nimityksen ajan. Tämä säännös luo myös siviilikriisinhallintaoperaatioon lähetetyille poliisiasiantuntijalle poliisimiehenä vastaavat oikeudet ja velvollisuudet kuin poliisimiehellä on Suomessa. Esimerkkeinä voidaan mainita oikeus virka-puvun tai virka-aseen ja muiden voimankäyttövälineiden käyttöön. Uusi säännös voimankäyttövälineiden kantamisesta, voimakeinojen käytöstä ja hätävarjelusta laissa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan määritteli sen, missä tilanteissa poliisimieheen soveltuisivat siviilikriisinhallintaoperaatiossa myös voimankäyttövälineiden kantamiseen, voimakeinojen käyttöön ja hätävarjeluun liittyvät poliisimiehen oikeudet ja velvollisuudet.

Edellä mainittua säännöstä vastaava säännös rajavartiomiehen asemasta ehdotetaan li-

sättäväksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin. Valtaosa rajavartiomiehistä on nimitetty rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan. Tämän lisäksi osa rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston ja henkilöstöosaston oikeustieteellisen ylemmän korkeakoulututkimuksen suorittaneista on määrätty rajavartiomiehiksi. Huomattavaa on, että siviilikriisinhallintaoperaatiossa palvelustehtävää suorittava rajavartiomies ei toimi sotilasvirassa ollessaan otettu julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain nojalla.

Tullimiestä ja rikosseuraamusalan virkamiestä ei ole erikseen määritelty kansallisessa lainsäädännössä. Tämän vuoksi näiden ammattiryhmien osalta on ehdotuksessa päädytty ratkaisuun, jossa oikeus voimankäyttövälineiden kantamiseen ja oikeus voimakeinojen käyttöön voidaan antaa sellaiselle tullitai rikosseuraamusalan tehtäviä siviilikriisinhallintaoperaatiossa hoitavalle henkilölle, joka on Tullin tai Rikosseuraamuslaitoksen palveluksesta virkavapaalla siviilihenkilöstön asemasta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla. Tällä menettelyllä varmistetaan myös tullij- ja rikosseuraamusalan henkilöstön voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutus ja taitojen ylläpito.

Voimakeinojen käytön edellytyksistä ja rajoista, sallituista voimankäyttövälineistä sekä vaadittavasta voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksesta säädetään kutakin erityisalaa koskevassa lainsäädännössä. Kyseisiä säännöksiä sovellettaisiin näihin ammattiryhmiin kuuluviin henkilöihin jos he ovat oikeutettuja voimankäyttövälineiden kantamiseen ja voimakeinojen käyttöön siviilikriisinhallintaoperaatiossa. Tätä kansallisen lainsäädännön mukaista voimankäyttövälineiden kantamista ja voimakeinojen käyttöoikeutta rajaisivat edelleen kunkin operaation operaatioasiakirjat ja operaatiolle vahvistetut voimankäyttöä säännöt. Oikeus voimakeinojen käyttöön rajattaisiin kattamaan palvelustehtävän kannalta välttämättömät voimakeinot, kuten sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Lisäksi voimakeinojen käytön tulee olla olosuhteisiin nähden puolustettavaa kuten rikoslain 4 luvun 6 § edellyttää. Asiantuntijoiden oikeusaseman selkeyttämiseksi on tarpeen myös säätää siviilikriisinhallinta-

asiantuntijoiden oikeudesta hätävarjeluun rikoslain 4 luvun 4 §:n mukaisesti.

Siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetettyjen asiantuntijoiden työnantaja on valtio, jota pääsääntöisesti edustaa Pelastusopisto. Pelastusopisto huolehtii valtiotyönantajatehtävien hoitamisesta. Pelastusopisto järjestää pääsääntöisesti Suomesta lähetetyille asiantuntijoille operaatiokohtaisen perehdytyskoulutuksen ennen operaatioon lähtemistä. Perehdytyskoulutusohjelmaan tulee sisältyä osio lähetettävän asiantuntijan oikeudellisesta asemasta, mukaan lukien voimankäyttövälineiden kantaminen ja voimankäyttö sekä hätävarjelutilanteet.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole suoranaisia taloudellisia vaikutuksia. Siviilikriisinhallintaan osallistumisesta tehdään aina erillinen päätös, jonka nojalla tosiasialliset talousarviovaikutukset muodostuvat. Siviilikriisinhallintaan osallistuvien asiantuntijoiden tulee olla varustettuja operaation edellyttämällä tavalla. Esityksen tarkoituksena ei ole lisätä voimankäyttövälineiden määrää siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Tarkoituksena ei myöskään ole lisätä voimakeinojen käyttöön oikeutetun henkilöstön määrää siviilikriisinhallintaoperaatioissa.

Tavoitteena on kuitenkin ottaa huomioon tilanne, jossa asiantuntija lähetettäisiin toimeenpanevaan operaatioon, jossa operaation mandaatti, operaatioasiakirjat sekä asiantuntijan tehtävä oikeuttaisivat voimakeinojen käyttöön. Lisäksi tavoitteena on ottaa huomioon se, että siviilikriisinhallintaoperaatioita asetetaan tilanteissa, joissa kohdemaassa vallitseva tilanne vaatii varautumista epävakaisiin olosuhteisiin ja hätävarjelutilanteisiin sekä varustamista voimankäyttövälineillä. Tämän johdosta kustannuksia aiheuttavat operaatioissa palvelevien henkilöiden voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen ylläpito palvelussuhteen aikana, soveltuvalla voimankäyttövälineistöllä varustaminen ja voimankäyttövälineistön huoltaminen sekä voimankäyttövälineistön kuljetaminen operaatioon ja sieltä pois.

Tällä hetkellä esimerkiksi Poliisihallitus ei ole laskuttanut poliisimiesten operaatioissa käyttämistä voimankäyttövälineistä. Voimankäyttövälineistä aseet ovat herkkiä poikkeuksellisille olosuhteille ja vaativat huoltoa ja lisäksi niiden hankintahinnan voidaan katsoa muodostuvan merkittäväksi. Aseiden osalta Poliisihallitus arvioi sopivaksi vuosittaiseksi kustannusten korvaukseksi 80 — 300 euroa asetyypin hankintahinnasta riippuen.

Vastaavasti muiden alojen asiantuntijoiden voimankäyttövälineistä aiheutuu kustannuksia, joista tulee hyvittää kyseistä viranomais-tahoa vuosittaisilla kustannusten korvauksilla välineen hankintahinnasta riippuen.

Operaatioissa kannettavat voimankäyttövälineet ovat osa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 4 §:n mukaisia kotimaan valmiuksia, joihin kuuluvat myös materiaaliset ja logistiset valmiudet. Näin ollen voimankäyttövälineistä ja niiden huoltamisesta sekä käyttöön liittyvästä ylläpitokoulutuksesta aiheutuvat kulut tulee katata siviilikriisinhallinnan kulumomentilta.

4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ei esitetä muutettavaksi ministeriöiden välistä vastuunjakoa eikä päätöksentekomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä.

Nykyistä täsmällisempi voimankäyttövälineiden kantamista, voimakeinojen käyttöä ja hätävarjelua koskeva laintasoinen sääntely johtaisi siihen, että Suomessa tulisi entistä korostetummin jo lähettämispäätöstä tehtäessä harkita henkilöstön osallistumista siviilikriisinhallintaoperaatioihin, joissa voimakeinojen käyttö on mahdollista. Lähettämispäätöstä tehtäessä otetaan huomioon operaation luonne, operaatioasiakirjat sekä käytössä olevat kotimaan valmiudet. Lisäksi sisäministeriö tekisi yksittäisen tehtävän osalta arvon siitä, edellyttääkö tehtävä voimankäyttövälineiden kantamista tai voimakeinojen käyttöä. Tämä arvio otettaisiin huomioon, kun päätettäisiin kunkin tehtävän avaamisesta Suomessa haettavaksi. Asia voitaisiin ottaa tarvittaessa uudelleen arvioitavaksi jos tilanne operaatioissa tai yksittäisen asiantuntijan kohdalla muuttuu.

Kriisinhallintakeskuksen tulisi ilmoittaa asiantuntijoiden rekrytointivaiheessa edellyttääkö avoinna oleva tehtävä voimankäyttövälineiden kantamista tai voimakeinojen käyttöä. Kriisinhallintakeskuksen tulisi varmistaa, että palvelussuhteeseen otettavalla henkilöllä on tehtävän edellyttämä voimankäyttövälineiden ja voimakeinojenkäytön koulutus.

Operaatiokohtaisessa perehdytyskoulutuksessa Kriisinhallintakeskuksen tulisi ottaa huomioon lähetettävien asiantuntijoiden mahdollinen oikeus voimakeinojen käyttöön ja varautuminen hätävarjelutilanteisiin. Taavoitteena on, että siviilikriisinhallinnan asiantuntijoilla olisi selvyys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suhteessa voimankäyttövälineiden kantamiseen ja voimakeinojen käyttöön sekä hätävarjeluuun. Asiantuntijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että voimankäyttövälineiden kantamisen, voimakeinojen käytön sekä hätävarjelun perusteista on kattavasti säädetty kansallisessa lainsäädännössä.

Ehdotetut säännökset parantaisivat Suomen mahdollisuuksia osallistua kansainvälisen kehityksen myötä muuttuneeseen siviilikriisinhallintaan riskialttiimmista toimintaympäristöissä.

4.3 Yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutukset

Esityksellä ei olisi sinänsä sukupuolivaikutuksia.

Voimakeinojen käytön sääntely selkeyttäisi Suomen lähettämien asiantuntijoiden asemaa siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Sen sijaan ne asiantuntijat, jotka työskentelevät siviilikriisinhallintaoperaatioissa suoraan EU:n tai kansainvälisen järjestön palkkaamina, jäisivät tämän kansallisen sääntelyn ulkopuolelle, sillä he eivät ole julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esityksen taustalla on sisäministeriön 12 päivänä maaliskuuta 2010 asettaman siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden oikeudellista asemaa selvittäneen työryhmän loppuraportti.

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu oikeusministeriötä, valtiovarainministeriötä, ulkoasiainministeriötä, puolustusministeriötä sekä Rikosseuraamuslaitosta ja Tullia.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksestä pyydettiin lausunnot 29 viranomaiselta, organisaatiolta ja järjestöltä.

Lausunnonantajat suhtautuivat pääsääntöisesti myönteisesti siihen, että lakiin siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan lisätään ehdotetut säännökset. Lausunnonantajat esittivät huomautuksia muun muassa liittyen siihen, miten eri hallinnonalojen näkemyksiä kuullaan päätettäessä asiantuntijoiden vaadittavasta varustuksesta sekä voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksesta. Lausunnoissa korostettiin myös sitä, että operaation toimeenpanija vastaa ensisijaisesti operaation turvallisuusjärjestelyistä. Monissa lausunnoissa edellytettiin selkiytettävän sitä, mikä taho antaa oikeuden kantaa voimankäyttövälineitä ja oikeuden käyttää voimakeinoja. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että operaatioalueilla vallitsevien olosuhteiden takia esitys sisältää säännöksen hätävarjelu-oikeudesta operaatioalueella. Lausunnoissa tarkasteltiin myös voimankäyttövälineistä aiheutuvia kustannuksia. Lausunnoissa esitettiin tarkentavia kirjauksia esityksen perusteluihin eri ammattiryhmiä koske-

vista säännöksistä liittyen voimankäyttövälineiden kantamiseen ja voimankäyttövälineiden ja voimankäytön koulutukseen. Lisäksi lausunnoissa kiinnitettiin huomiota palvelusuhteen aikana tapahtuvan voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutukseen ja sen järjestämiseen. Luonnokseen esitettiin tehtäväksi myös eräitä lähinnä teknisinä pidettäviä muutoksia.

Lausuntojen perusteella lakiehdotukseen siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta tehtiin seuraavia täydennyksiä. Esityksen perusteissa korostetaan operaation toimeenpanijan vastuuta operaation turvallisuusjärjestelyistä. Perusteluissa täsmennettiin kuvausta eri ammattiryhmiä koskevasta lainsäädännöstä liittyen hätävarjeluun, voimankäyttövälineiden kantamiseen ja koulutukseen sekä voimankäyttöön ja sitä koskevaan koulutukseen. Esitystä täydennettiin kuvauksella ulkomaiden lainsäädännöstä ja EU:ssa valmisteilla olevista voimakeinojen käyttöä koskevien suuntaviivoista siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevaa lukuja täydennettiin tarkemmilla kuluarvioinneilla.

Lakiehdotuksiin tehtiin muutoksia, joiden tarkoituksena on selkiyttää sitä, mikä taho antaa oikeuden kantaa voimankäyttövälineitä ja oikeuden käyttää voimakeinoja. Lisäksi lausuntojen perusteella tehtiin eräitä pienempiä sekä teknisinä pidettäviä muutoksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan

2 luku. Palvelussuhteessa olevan oikeudet ja velvollisuudet

6 a §. *Oikeus kantaa voimankäyttövälineitä ja oikeus käyttää voimakeinoja.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että palvelussuhteessa olevalla, joka suorittaa operaatiossa poliisin-, rajavaltuutuksen-, tullin- tai rikosseuraamusalan tehtäviä on oikeus kantaa operaatioalueella voimankäyttövälineitä ja oikeus käyttää voimakeinoja palvelustehtävää suorittaessaan. Voimakeinojen käytössä saisi käyttää myös voimankäyttövälineitä. Edellytyksenä on, että palvelussuhteessa oleva olisi poliisi- tai rajavartiomies taikka Tullin tai Rikosseuraamuslaitoksen palveluksesta tämän lain nojalla virkavapaalla oleva henkilö, joka on suorittanut oman toimialansa lainsäädännön mukaisen voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen.

Poliisimiehillä ja rajavartiomiehillä on viranhaltijoina voimakeinojen käyttöön vaadittava voimassa oleva koulutus ja velvollisuus ylläpitää voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käyttötaitojaan. Toisin kuin poliisimiesten ja rajavartiomiesten osalta, Tullin virkamiehiä ja Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiä ei määritellä lainsäädännössä. Oikeus voimankäyttövälineiden kantamiseen ja oikeus voimakeinojen käyttöön on kuitenkin perusteltua myöntää vain sellaisia ammattiryhmiä edustaville, joilla on siihen oman virkatehtävänsä perusteella riittävä voimassa oleva koulutus. Tämän vuoksi esityksessä edellytetään Tullin tai Rikosseuraamusalan asiantuntijoiden osalta, että heillä on voimassa oleva virkasuhde Tulliin tai Rikosseuraamuslaitokseen, jotta heillä voi olla tämän lain nojalla julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen nimitettyinä oikeus kantaa voimankäyttövälineitä tai oikeus käyttää voimakeinoja.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiotyönantaja vahvistaa kunkin palvelussuhteeseen nimittämisen yhteydessä tai palvelussuhteen aikana lähetettävän asiantuntijan oikeuden kantaa voimankäyttövälineitä operaatioalueella ja oikeuden käyttää voimakeinoja palvelustehtävää suorittaessaan. Oikeus kantaa voimankäyttövälineitä voidaan vahvistaa sekä toimeenpaneivissa että ei-toimeenpaneivissa operaatioissa. Voimankäyttövälineiden käyttö ei-toimeenpaneivissa operaatioissa rajoittuisi hätävarjelutilanteisiin. Oikeus voimakeinojen käyttöön voidaan vahvistaa vain toimeenpaneivissa operaatioissa palvelustehtävän suorittamista varten.

Käytännössä arvio siitä tarvitseeko lähetettävä asiantuntija oikeuden voimankäyttövälineiden kantamiseen tai oikeuden voimakeinojen käyttöön tehdään jo siinä yhteydessä kun päätetään kansallisesti tietyn tehtävän avaamisesta haettavaksi. Harkinnassa on otettava huomioon ensisijaisesti operaatioasiakirjojen ja asiantuntijan toimenkuvan asettamat puitteet voimankäyttövälineiden kantamiselle sekä voimakeinojen käytölle sekä käytettävissä oleva tieto voimankäyttövälineiden kantamisesta, voimankäytön mahdollisuuksista ja muodoista, sekä operaation turvallisuusjärjestelyistä. Oikeus kantaa voimankäyttövälineitä ja oikeus käyttää voimakeinoja vahvistetaan asiantuntijan nimittämisen yhteydessä edellä mainitun arvioinnin perusteella. Tarvittaessa valtiotyönantaja voi palvelussuhteen aikana tarkistaa asiantuntijoiden 1 momentissa tarkoitettuja oikeuksia jos tilanne operaatiossa muuttuu. Voimankäyttövälineiden säilyttämisestä operaatioalueella noudatetaan operaatioasiakirjoja.

6 b §. *Voimankäyttövälineet ja voimakeinojen käyttö.*

Pykälän 1 momentin mukaan voimakeinojen käyttöä rajoittavat suhteellisuusperiaate ja voimakeinojen käytön vähimmäisperiaate. Voimakeinojen tulisi olla asiantuntijan palvelustehtävän kannalta tarpeen ja puolustettavia. Lisäksi voimakeinojen käyttö rajoitettaisiin operaatioasiakirjojen, kuten operaatiolle vahvistetun voimakeinojenkäytösäännösten

mukaiseksi. Momentissa viitattaisiin myös rikoslakiin voimakeinojen käytön liioittelun osalta.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin voimakeinojen käytön edellytyksien ja rajojen osalta sekä sallittujen voimankäyttövälineiden ja vaadittavan voimakeinojen käytön koulutuksen osalta kutakin alaa koskevaan lainsäädäntöön. Alakohtaiset säännökset poikkeavat luonnollisesti toisistaan alojen erilaisten tehtävien luonteesta johtuen. On perusteltua, että osallistuessaan kriisinhallintaoperaatioon, henkilöillä on oikeus voimankäyttövälineiden kantamiseen ja voimakeinojen käyttöön samojen edellytysten ja rajoitusten puitteissa kuin mihin he ovat koulutuksensa saaneet ja mihin heillä on kansallisesti oikeus. Kunkin pykälässä mainitun ammattiryhmän edustaja noudattaa myös kriisinhallintaoperaatiossa toimiessaan oman alansa kansallista lainsäädäntöä operaation ohjausasiakirjojen lisäksi. Suomalaisen lähetetyn asiantuntijan voimankäyttövälineet ja voimakeinojen käyttö ei kuitenkaan missään tapauksessa voi ylittää sitä, mitä niistä on kansallisesti säädetty.

Alakohtainen lainsäädäntö sisältää myös säännökset voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen ylläpidosta. Kriisinhallintakeskuksen on järjestettävä ylläpitokoulutus osana kotimaan valmiuksia.

6 c §. Hätävarjelu. Pykälässä säädettäisiin julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen otetun oikeudesta hätävarjeluun sekä hätävarjeluun liioittelusta viittaamalla rikoslain 4 luvun säännöksiin.

Pykälän 1 momentin mukaan oikeus hätävarjeluun olisi kaikilla julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen tämän lain nojalla otetuilla siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Hätävarjelu-oikeus olisi voimassa kaikissa operaatioissa työskentelevillä. Arvioitaessa hätävarjeluun puolustettavuutta olisi otettava huomioon kunkin palvelussuhteeseen otetun koulutus ja kokemus. Julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen otettu saattaa joutua tilanteeseen, jossa hänen toiminnassaan ei ole kyse määrätyn palvelustehtävän toteuttamisesta, vaan hänen itsensä tai toisen suojelemisesta oikeudettomalta hyökkäykseltä. Tällöin puolustusteko arvioidaan hätävarjelu-oikeuden nojalla. Hätävarjeluutilanteessa, palvelussuhteeseen otettu, jolle on annettu 6 a §:n

mukaan oikeus kantaa voimankäyttövälineitä, voi joutua turvautumaan myös voimankäyttövälineisiin. Puolustusteen on kuitenkin rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan oltava kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö ja muut olosuhteet. Säännöksellä on tarkoitus selkiyttää julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen otettujen oikeusasemaa suhteessa hätävarjelu-oikeuteen.

1.2 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta

2 luku. Rajavartiolaitoksen hallinto ja henkilöstö sekä sen virkamiehistä koskevat erityiset oikeudet ja velvollisuudet.

15 §. Rajavartiomies. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin lain soveltamisesta—siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain perusteella rajavalvontatehtäviin nimitettyyn rajavartiomieheen. Rajavartiomiehen asema olisi vain niillä siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain nojalla rajavalvontatehtäviin nimetyillä, joilla olisi taustavirka rajavartiolaitoksessa ja jotka olisivat saaneet määräyksen rajavartiomieheksi. Kyseisille rajavartiomiehille myönnettäisiin virkavapautta rajavartiolaitoksen virastaan siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 7 §:n nojalla. Rajavartiomiehenä näitä henkilöitä koskisi virkavapaudesta huolimatta operaatiossa myös rajavartiomiehen oikeudet ja velvollisuudet, joihin kuuluu muun muassa rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 20 §:ssä säädetty käyttäytymisvelvoite. Ehdotettu uusi säännös saattaisi rajavartiomiesten aseman poliisimiesten asemaa vastaavaksi. Poliisiasetuksen nojalla siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain perusteella poliisitehtäviin nimitetyt poliisimiehet ovat poliisimiehiä.

Valtaosa rajavartiomiehistä on nimitetty rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan. Tämän lisäksi osa rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston ja henkilöstöosaston oikeustieteellisen ylemmän korkeakoulututkinnon

suorittaneista on määrätty rajavartiomiehiksi. Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain nojalla julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen otettu rajavartiomies ei toimisi siviilikriisinhallintaoperaatiossa sotilasvirassa, josta hän olisi edellä mainitun lain 7 §:n nojalla virkavapaalla. Näin ollen rikoslain 45 luvun sotilasrikoksia koskevat säädöksiä ei sovellettaisi siviilikriisinhallintaoperaatiossa palveleviin rajavartiomiehiin.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan syksyllä 2014.

3 Suhde perustuslakiin ja sääätämismääräyksiin

Esityksessä ehdotetaan, että valtiotyöntäjä vahvistaa sellaisille siviilikriisinhallinnan asiantuntijatehtävissä toimiville, jotka on otettu julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain nojalla, oikeuden tiettyjen edellytysten täytyessä kantaa voimankäyttövälineitä tai käyttää voimakeinoja. Lisäksi ehdotetussa sääntelyssä tarkennettaisiin, että kaikilla kriisinhallinnan siviiliasiantuntijatehtävissä toimivilla on oikeus hätävarjeluun.

Voimakeinojen käyttäminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän oikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (PeVL 70/2002 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee olla riittävän täsmälliset säännökset laissa (PeVL 28/2001 vp, s.3-4, PeVL 54/2001 vp, s. 5, PeVL 70/2002 vp, s. 5 ja PeVL 10/2006 vp, s. 4). Laissa tulee olla säännökset ainakin siitä, kenellä on oikeus käyttää voimakeinoja (PeVL 51/2006 vp, s. 9 ja PeVL 16/2004 vp, s. 5), millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä voimakeinoja saa käyttää (PeVL 44/2002 vp, s. 4), mitä voimankäyttövälineitä tällöin saa käyttää (PeVL 28/2001 vp, s. 4 ja PeVL 10/2006 vp, s. 4), tai että välineitä ei saa

käyttää (PeVL 54/2001 vp, s. 5 ja PeVL 70/2002 vp, s. 5), että voimakeinojen käytössä on noudatettava suhteellisuuden vaatimuksia (PeVL 6/2001 vp, s. 4, PeVL 44/2002 vp, s. 4 ja PeVL 31/2002 vp, s.3-4) ja että voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslaissa (PeVL 70/2002 vp, s. 5 ja PeVL 31/2002 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että voimakeinojen käyttöoikeuksia uskotaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajaavina tekijöinä. Koulutuksen tarve korostuu, jos valtuuksiin sisältyy oikeus käyttää voimankäyttövälineitä (PeVL 44/1998 vp, s. 3, PeVL 2/1999 vp, s. 3, PeVL 28/2001 vp, s. 4, PeVL 54/2001 vp, s. 5, PeVL 70/2002 vp, s. 4 ja PeVL 19/2005 vp, s. 8-9).

Ehdotuksen mukaan oikeus kantaa voimankäyttövälineitä ja oikeus käyttää voimakeinoja olisi selkeästi rajattu. Kriisinhallinnan siviiliasiantuntijat ovat palvelussuhteessa valtiotyöntäjä, mutta heidät on asetettu kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan palvelukseen. Heidän toimivaltansa perustuu operaation toimeenpanijan ja kohdevaltion väliseen sopimukseen, jossa toimeenpanijan ja operaation henkilöstön tehtävät ja toimivalta on määritelty, tai toimeenpanijana olevan kansainvälisen järjestön omaan mandaattiin. EU-operaatioissa mandaatti perustuu erilliseen neuvoston päätökseen, josta myös ilmenee operaation luonne joko toimeenpanevana tai ei-toimeenpanevana operaationa.

Operaation mandaatissa ja ohjaus- ja suunnitteluasiakirjoissa on kuvattu muun muassa oikeus kantaa voimankäyttövälineitä ja operaation voimakeinojen käyttöoikeudet. Lisäksi asiantuntijan voimankäyttövälineiden kantamista ja voimakeinojen käyttöä sääntelee häneen soveltuva kansallinen lainsäädäntö.

Oikeus kantaa voimankäyttövälineitä säädetäisiin vain niille ammattiryhmille, jotka jo Suomessa virkatehtäviään varten ovat koulutuneet voimankäyttövälineiden käyttöön. Vastaavasti oikeus käyttää voimakeinoja säädetäisiin vain toimeenpanevassa operaatiossa toimiviin asiantuntijoihin, joilla on Suomessa virkatehtäviä varten hankittu ja ylläpidetty voimakeinojen käyttökoulutus.

Edellä kerrotuilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1

Laki**siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin (1287/2004) uusi 6 a - 6 c § seuraavasti:

6 a §

Oikeus kantaa voimankäyttövälineitä ja oikeus käyttää voimakeinoja.

Oikeus kantaa voimankäyttövälineitä operaation toimialueella ja oikeus käyttää palvelustehtävää suorittaessaan voimakeinoja, mukaan lukien voimankäyttövälineiden käyttö, on palvelussuhteessa olevalla, joka suorittaa operaatiossa poliisin-, rajavartiolaitoksen-, tullin tai rikosseuraamusalan tehtäviä ja joka on:

- 1) poliisimies, joka on suorittanut poliisilaisissa (872/2011) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetun voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen;
- 2) rajavartiomies, joka on suorittanut rajavartiolaissa (578/2005) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetun voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen;
- 3) Tullin palveluksesta 7 §:n nojalla virkavapaalla oleva henkilö, joka on suorittanut tullilain (1466/1993) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetun voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen;
- 4) Rikosseuraamuslaitoksen palveluksesta 7 §:n nojalla virkavapaalla oleva henkilö, joka on suorittanut vankeuslaissa (767/2005) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tar-

koitetun voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen.

Valtiotyönantaja vahvistaa asiantuntijan palvelussuhteeseen nimittämisen yhteydessä tai palvelussuhteen aikana asiantuntijan 1 momentin mukaisen oikeuden kantaa voimankäyttövälineitä operaatioalueella ja oikeuden käyttää palvelustehtävää suorittaessaan voimakeinoja.

6 b §

Voimankäyttövälineet ja voimakeinojen käyttö.

Edellä 6 a §:ssä tarkoitettulla henkilöllä on oikeus käyttää sellaisia palvelustehtävän kannalta tarpeellisia ja puolustettavia voimakeinoja, jotka ovat operaatioasiakirjojen ja operaatiolle vahvistettujen voimankäyttö-sääntöjen mukaisia. Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Sallittuihin voimankäyttövälineisiin ja niiden kantamiseen, voimakeinojen käyttöön sekä vaadittavaan voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutukseen sovelletaan sen lisäksi, mitä operaatioasiakirjoissa ja operaatiolle vahvistetuissa voimankäyttö-säännöksissä määrätään:

- 1) poliisimiesten osalta, mitä poliisilaisissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään;

2) rajavartiomiesten osalta mitä, rajavartiolaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään;

3) Tullin palveluksesta 7 §:n nojalla virkavapaalla olevan henkilön osalta, mitä tullilaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään;

4) Rikosseuraamuslaitoksen palveluksesta 7 §:n nojalla virkavapaalla olevan henkilön osalta, mitä vankeuslaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään.

6 c §

Hätävarjelu

Palvelussuhteessa olevalla on oikeus hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä

säädetään. Arvioitaessa hätävarjelun puolustettavuutta on lisäksi otettava huomioon palvelussuhteeseen otetulle oman toimialansa koulutuksen ja kokemuksen perusteella asetettavat vaatimukset.

Hätävarjelun liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Lakia sovelletaan lain voimaantullessa siivilihenkilöstön kriisinhallintaan osallistumisesta annetun lain nojalla palvelussuhteessa oleviin.

2

Laki**rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 15 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1229/2013, uusi 3 momentti seuraavasti:

15 §

Rajavartiomies

tumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) perusteella rajavalvontatehtäviin nimitettyyn rajavartiomieheen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

Lakia sovelletaan lain voimaantullessa siviilihenkilöstön kriisinhallintaan osallistumisesta annetun lain nojalla palvelussuhteessa oleviin.

Mitä tässä laissa säädetään rajavartiomiestä, sovelletaan siviilihenkilöstön osallis-

Helsingissä 28 päivänä elokuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Sisäministeri *Päivi Räsänen*