

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 39/2014 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta (HE 105/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Johanna Puiro, sisäministeriö, poliisiosasto
- neuvotteleva virkamies Antti Häikiö, sisäministeriö, kansainvälisten asioiden yksikkö

- yksikön päällikkö Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö, EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö
- yksikön päällikkö Mikko Kinnunen, ulkoasiainministeriö, turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö
- hallitusneuvos Hannu Taimisto, oikeusministeriö
- lakimies Merja Maijala-Liljestrand, Tulli.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- puolustusministeriö
- valtiovarainministeriö
- Poliisihallitus
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

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 li-

sättäisiin säännös kriisinhallintaoperaation osallistuvan rajavalvonta-asiantuntijan asemasta.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syyskuun 2014.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on selkiyttää siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistuvan henkilöstön oikeudellista asemaa lisäämällä lainsäädäntöön säännökset voimankäyttövälineiden kantamisesta, voimakeinojen käytöstä ja hätävarjelutilanteista.

Siviilikriisinhallinnan alalla voimankäyttövälineiden kantamisesta ja voimakeinojen käytöstä ei ole Suomessa nykyisin nimenomaisesti säädetty. Kansallisesti voimakeinoihin turvautuminen siviilikriisinhallintaoperaatioissa on perustunut rikoslain 4 luvun yleisiin hätävarjelu- ja pakkotilasäännöksiin. Kriisinhallinnan toimintaympäristöt ja konfliktien luonne ovat kuitenkin muuttuneet yhä vaativammiksi ja monimuotoisemmiksi. Haasteita asettavat myös operaatioiden määrän lisääntyminen, siviilikriisinhallintahenkilöstön tehtäväkuvien erikoistuminen sekä erot operaatioiden mandaateissa. Valiokunta pitää näin ollen tarpeellisena, että siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetettävien asiantuntijoiden toimivaltuuksia ja oikeusasemaa koskevaa sääntelyä täsmennetään. Esitys koskee ainoastaan ns. lähetettyjä asiantuntijoita, jotka ovat julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Säännöksiä ei siten sovelleta sopimusperusteisiin asiantuntijoihin, jotka ovat suoraan Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön palkkaamia tai suoraan työsuhteessa kansainväliseen siviilikriisinhallintaoperaatioon.

Voimankäyttö ei suoranaisesti kuulu siviilikriisinhallintaan, mutta yksittäinen siviiliasiantuntija saattaa joutua tehtävän suorittamiseksi käyttämään voimakeinoja siten kuin siviilikriisinhallinnasta ja siihen osallistumisesta on EU:ssa, YK:ssa tai Etyjissä päätetty. Voimakeinojen käytön perusteet määrittää operaation mandaatissa. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden operaatiosuunnitelmat määrittävät kullekin asiantuntijaryhmälle sen toimivaltuudet operaatiossa. Operaation mandaatti saattaa edellyttää varautumista voimakeinojen käyttöön joissakin

tehtävissä etenkin poliisitoiminnan, tullin, vankeinhoidon ja rajavallvonnan alalla, ja operaation ohjausasiakirjat saattavat edellyttää voimankäyttövälineiden kantamista. Asiantuntijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia operaatioissa rajaa kuitenkin lähettäjävaltion kansallinen lainsäädäntö.

Esityksen tarkoituksena on, että vain niillä Suomen lähettämällä asiantuntijoilla, joilla on voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käyttöön riittävä koulutus ja jotka voivat osoittaa ylläpitäneensä näitä taitoja, on oikeus koulutustaan vastaavaan voimankäyttövälineiden kantamiseen ja voimakeinojen käyttöön siviilikriisinhallintaoperaatiossa Suomen kansallisen lainsäädännön ja operaatioasiakirjojen sallimissa rajoissa. Ehdotuksen mukaan nämä oikeudet voidaan vahvistaa vain poliisimiehille, rajavartiolaitosmiehille sekä riittävän voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön käyttökoulutuksen saaneille tullimiehille ja Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehille. Valiokunta pitää tätä perusteltuina ratkaisuna. Valtio työnantajana vahvistaa oikeudet asiantuntijan nimittämisen yhteydessä, jos operaatioasiakirjojen mukaan nämä oikeudet voidaan myöntää ja ne arvioidaan tarkoituksenmukaisiksi. Tarvittaessa, esimerkiksi, jos tilanne operaatiossa muuttuu tai asiantuntijan tehtäväkuva muuttuu, voidaan harkita uudelleen, onko jollain asiantuntijalla oikeus kantaa voimankäyttövälineitä tai oikeus käyttää voimakeinoja. Päätöksentekomenettely, joka koskee asiantuntijan lähettämistä siviilikriisinhallintaoperaatioon, ei esityksen mukaan muuttuisi.

Hallituksen esitykseen sisältyvät hätävarjelua koskevat säännökset koskevat kaikkia lähetettyjä asiantuntijoita. Operaatiossa työskentelevät asiantuntijat ovat saaneet koulutusta toimia vaativissakin olosuhteissa operaatiossa, ja voimankäyttövälineillä varustetut asiantuntijat ovat saaneet niiden käyttöä koskevan koulutuksen. Sen vuoksi asiantuntijoiden toimintaa hätävarjelutilanteissa arvioitaessa on rikoslain lisäksi otettava huomioon koulutuksen ja kokemuksen

perusteella asetettavat vaatimukset, kuten esityksessä ehdotetaan.

Suomi on osallistunut jo varsin pitkään kansainväliseen siviilikriisinhallintaan lähettämällä asiantuntijoita erilaisiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Hallintovaliokunta tähdentää siviilikriisinhallintatyön merkitystä. Esityksen perusteluissa siviilikriisinhallintaa on luonnehdittu toiminnaksi, jolla pyritään yhteiskunnan ydintoimintojen tai muiden perustoimintojen palauttamiseen ja näiden vahvistamiseen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Valtioneuvoston turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Suomen osallistumisessa siviilikriisinhallintaan korostuvat myös jatkossa korkeatasoinen poliisi-, oikeusvaltio-, rajavalvonta- sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemus (VNS 6/2012 vp). Hallintovaliokunta pitää kotimaan valmiuksien kannalta tärkeänä, että koulutetun henkilöstön saatavuudesta ja riittävistä voimavaroista huolehditaan. Näitä seikkoja myös ulkoasiainvaliokunta on korostanut eri yhteyksissä (esim. UaVM 1/2013 vp).

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevien toimivaltuudet

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla ei ole tarkoitus puuttua toimialakohtaisiin säännöksiin virkamiesten toimivaltuuksista. Esityksen perusteluissa viitataan poliisiasiantuntijoiden osalta poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen (1080/2013) 1 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan poliisimiehiä ovat myös siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain perusteella poliisitehtäviin nimitetyt poliisimiehet. Esityksen perusteluissa katsotaan säännöksen luovan myös siviilikriisinhallintaoperaatioon lähetetylle poliisiasiantuntijalle poliisimiehenä vastaavat oikeudet ja velvollisuudet kuin poliisimiehellä on Suomessa. Hallituksen esitykseen sisältyy myös lakiehdotus rajavartiolaitoksen

hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttamisesta (2. lakiehdotus), jolla on tarkoitus saattaa rajavartiomiesten asema vastaamaan poliisimiesten asemaa näiden ollessa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa (1287/2004, jäljempänä siviilikriisinhallintalaki) tarkoitettussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa.

Siviilikriisinhallintalain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään muun muassa kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilöstö on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa pääsääntöisesti Pelastusopisto. Siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevan henkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista on 5 §:n 2 momentin mukaan voimassa, mitä tässä laissa säädetään. Lisäksi valtion palveluksessa olevalle henkilölle on lain 7 §:n 1 momentin mukaan myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä tässä laissa tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi.

Kun siviilikriisinhallintalakiin on nyt esitetty nimenomaiset toimivaltaa määrittelevät 6 a ja 6 b §, ne määrittävät tyhjentävästi etenkin lain 5 §:n 2 momentti huomioon ottaen siviilikriisinhallintatehtävissä olevan toimivaltuudet. Mainitussa 6 a §:ssä mainitut virkanimikkeet eivät sellaisinaan perusta henkilölle toimivaltaa, joka on tämän lain mukaisessa palvelussuhteessa. Henkilö on lisäksi virkavapaalla, jolloin hän vapautuu virkatehtäviensä suorittamisesta eikä hän silloin voi käyttää tehtäviinsä kuuluvia valtuuksia (esim. HE 57/1994 vp).

Hallintovaliokunta toteaa, että poliisivaltuuksien, kuten muidenkin viranomaisten toimivaltuuksien, tulee myös siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistuvien osalta perustua kaikilta osin lain tasoiseen sääntelyyn. Asetuksen tasolla toimivaltaa ei voida määritellä. Valiokunta katsoo, että poliisimies ei saa siviilikriisinhallintalain tyhjentävän sääntelyn nojalla ulkomailla poliisimiehen valtuuksia, ellei niitä ole laissa nimenomaisesti määritelty. Sama koskee vastaavasti rajavartiomiestä sekä Tullin ja Rikosseuraamus-

viraston virkamiestä. Näin ollen, jotta edellä mainituilla siviilikriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevilla henkilöillä olisi muuta toimivaltaa kuin 6 a ja 6 b §:ssä on voimakeinojen osalta ehdotettu, on tarpeen täydentää 1. lakiehdotusta nimenomaisella toimivaltuussäännöksellä. Valiokunta ehdottaa säännöksen muotoilemista siten, että siinä viitataan kunkin henkilöryhmän osalta toimialakohtaiseen sääntelyyn vastaavalla tavalla kuin voimakeinojen osalta on esitetty. Operaation mandaatti ja operaatiosuunnitelma sekä edellyttävät että määrittelevät toimivaltuuksien alan ja puitteet kansainvälisinä asiakirjoina. Sen vuoksi pykälään on välttämätöntä sisällyttää myös säännös siitä, että lakiin perustuvat toimivaltuudet rajautuvat operaatiokohtaisesti operaatioasiakirjojen mukaan. (*Uusi 6 a §*)

Valiokunnan ehdotuksen seurauksena hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 6 a—6 c § siirtyy 6 b—6 d §:ksi. Samalla valiokunta on tehnyt 6 b §:ään kirjoitustekniset korjaukset.

Esityksen perusteluista ilmenee, että YK edellyttää esimerkiksi poliisimiesten kohdalla, että poliisimies on edelleen lähettävän maan poliisimies, joka palaa poliisitehtäväänsä sopimuksen päätyttyä. Siten asetuksen maininta siitä, että poliisimiehiä ovat myös siviilikriisinhallintaoperaatioihin nimitetyt poliisimiehet, on valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä merkityksellinen.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 15 §:n muuttaminen (2. lakiehdotus)

Rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö poikkeaa rakenteeltaan poliisilaitosta. Rajavartiomiehen toimivaltuuksista säädetään rajavartiolaissa (578/2005). Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005) säädetään muun muassa rajavartiomiehestä ja rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan virkamiehen erityisistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Edellä 1. lakiehdotukseen ehdottamastaan toimivaltuussäännöksestä huolimatta valiokunta pitää tässä yhteydessä tarkoituksenmukaisena puoltaa 2. lakiehdo-

tuksen hyväksymistä esitetyssä muodossaan. Sääntelyn selkeyttämistä on mahdollista arvioida esimerkiksi siviilikriisinhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämistyön yhteydessä.

Lainsäädännön kehittäminen

Marraskuussa 2014 valmistui ulkoasiainministeriön asettaman työryhmän raportti kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvistä lainsäädännön muutostarpeista. Sisäministeriön hallinnonalasta raportissa todetaan muun muassa, että kun kysymys on sellaisesta poliisi- tai rajavartiolaitoksen toimintaan kuuluvan kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämistä koskevasta tilanteesta, jota ei ole säännelty EU-tasolla tai Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa, tulisi tarkastella lainsäädäntöä muun muassa päätöksentekomenettelystä, vieraan valtion viranomaisten toimivaltuuksista, voimankäyttövälineistä ja oikeudellisesta asemasta näiden toimiessa Suomen alueella ja vastaavasti Suomen viranomaisten toimiessa ulkomailla. Saadun selvityksen mukaan sisäministeriö käynnistää vuoden 2015 alussa laaja-alaisen esiselvityksen siviilikriisinhallintalain muutostarpeista ja ajanmukaistamisesta. Esiselvityshankkeessa tarkastellaan lain mukaista toimialajakoa, kotimaan valmiuksien määrittelyä sekä palvelussuhteen tarkempia perusteluja ja tarkastellaan operaatioita strategisella ja operatiivisella tasolla. Valiokunta katsoo, että sen yhteydessä on mahdollista tarkastella lainsäädännön kehittämistä ja selkeyttämistä myös nyt käsitellyiltä osin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

1.

Laki

siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta

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

6 a § (Uusi)

Palvelussuhteessa olevien toimivaltuudet

Palvelussuhteessa oleviin sovelletaan

1) poliisimiesten osalta, mitä poliisilaissa (872/2011) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään;

2) rajavartiomiesten osalta, mitä rajavartiolaissa (578/2005) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään;

3) Tullin palveluksesta 7 §:n nojalla virkavapaalla olevan henkilön osalta, mitä tullilaissa (1466/1993) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään;

4) Rikosseuraamuslaitoksen palveluksesta 7 §:n nojalla virkavapaalla olevan henkilön osalta, mitä vankeuslaissa (767/2005) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään.

Palvelussuhteessa olevien toimivaltuudet eivät kuitenkaan voi ylittää sitä, mitä kunkin operaation operaatioasiakirjoissa on toimivaltuuksista määrätty.

6 b (6 a) §

Oikeus kantaa voimankäyttövälineitä ja oikeus käyttää voimakeinoja.

Oikeus kantaa voimankäyttövälineitä operaation toimialueella ja oikeus käyttää palvelustehävää suorittaessaan voimakeinoja, mukaan lukien voimankäyttövälineiden käyttö, on palvelussuhteessa olevalla, joka suorittaa operaatios-

sa poliisin, rajavalvonnan, Tullin tai rikosseuraamusalan tehtäviä ja joka on:

1) poliisimies, joka on suorittanut poliisilaisessa (*poist.*) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetun voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen;

2) rajavartiomies, joka on suorittanut rajavartiolaissa (*poist.*) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetun voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen;

3) Tullin palveluksesta 7 §:n nojalla virkavapaalla oleva henkilö, joka on suorittanut tullilain (*poist.*) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetun voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen;

4) Rikosseuraamuslaitoksen palveluksesta 7 §:n nojalla virkavapaalla oleva henkilö, joka on suorittanut vankeuslaissa (*poist.*) tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetun voimankäyttövälineiden ja voimakeinojen käytön koulutuksen.

(2 mom. kuten HE)

6 c (6 b) §
(Kuten HE)

6 d (6 c) §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

HaVM 39/2014 vp — HE 105/2014 vp

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Mika Kari /sd	Antti Lindtman /sd
jäs.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Markus Lohi /kesk
	Satu Haapanen /vihr	Tapani Mäkinen /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Mika Raatikainen /ps
	Anne Holmlund /kok	Kari Tolvanen /kok
	Reijo Hongisto /ps	Ulla-Maj Wideroos /r
	Risto Kalliorinne /vas	vjäs. Heikki Autto /kok.
	Elsi Katainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.