



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

PUOLUSTUSVOIMIEN TURVAAMISTEHTÄVIÄ ARVIOIVA TYÖRYHMÄ

ARBETSGRUPP SOM BEDÖMER FÖRSVARSMAKTENS SÄKERHETSUPPGIFTER

Työryhmän selvitys

Arbetsgruppsutredning

Tekijät	Julkaisun laji	työryhmän mietintö			
Puolustusvoimien turvaamistehtäviä arvioiva työryhmä Hanna Nordström (puheenjohtaja) Juha Pekkola (varapuheenjohtaja) Kosti Honkanen (sihteeri) Mika Lundelin (sihteeri)	Toimeksiantaja	puolustusministeriö			
	Toimielimen asettamispäivä	6.3.2015			
Julkaisun nimi	Puolustusvoimien turvaamistehtäviä arvioiva työryhmä. Työryhmän selvitys.				
	Julkaisu on saatavissa internetistä osoitteesta www.defmin.fi/mietinnot				
Tiivistelmä					
<p>Mietinnössä arvioidaan puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita.</p> <p>Suomessa ei ole lainsäädäntöä, jonka perusteella puolustusvoimat voi suorittaa turvaamistehtäviä. Puolustusvoimista annettu laki antaa toimivaltuudet turvata puolustusvoimien omilla alueilla olevat henkilöt sekä puolustusvoimien alueilla tapahtuvat kuljetukset. Puolustusvoimien omien alueiden ulkopuolella vastaavia toimivaltuuksia ei ole.</p> <p>Työryhmän enemmistö katsoo, että tulisi käynnistää tarvittavat toimenpiteet puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskevan säädösperustan kehittämiseksi. Turvaamistehtävien tarkoituksena olisi taata puolustushallinnon virkamiesten ja heidän vieraana tai kuljetettavana olevien, erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuus sekä erityisen omaisuuden koskemattomuus.</p> <p>Puolustusvoimille tulisi työryhmän enemmistön mielestä harkita erityisiä toimivaltuuksia suorittaa turvaamistehtäviä.</p> <p>Lainsäädännön valmistelussa tulisi ottaa huomioon rajanveto yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon kanssa, mikä kuuluu poliisin tehtäviin.</p>					
Avainsanat (asiasanat):	lainsäädäntö, turvaamistehtävät, henkilösuojaus, kuljetusten suojaaminen, puolustusvoimat				
Muut tiedot (HARE-numero, muu viitenumero):					
ISBN		Kieli	suomi	Luottamuksellisuus	julkinen
Paino		Kustantaja			

Författare	Typ av publikation	arbetsgruppsutredning			
Puolustusvoimien turvaamistehtäviä arvioiva työryhmä Hanna Nordström (puheenjohtaja) Juha Pekkola (varapuheenjohtaja) Kosti Honkanen (sihteeri) Mika Lundelin (sihteeri)	Uppdragsgivare	försvarsministeriet			
	Datum då organet tillsattes	6.3.2015			
Publikation (även den finska titeln)	Puolustusvoimien turvaamistehtäviä arvioiva työryhmä. Työryhmän selvitys. Arbetsgrupp som bedömer försvarsmaktens säkerhetsuppgifter. Arbetsgruppsutredning				
	Publikationen är tillgänglig på internet på adressen www.defmin.fi/mietinnot				
Sammandrag					
<p>I betänkandet bedöms behoven att utveckla lagstiftning som gäller försvarsmaktens säkerhetsuppgifter.</p> <p>I Finland finns ingen lagstiftning på basis av vilken försvarsmakten kunde utföra säkerhetsuppgifter. Lagen om försvarsmakten ger befogenheter att skydda de personer som befinner sig på försvarsmaktens områden samt de transporter som sker på försvarsmaktens områden. Motsvarande befogenheter, som skulle gälla utanför försvarsmaktens områden, finns inte.</p> <p>En majoritet av arbetsgruppen anser att nödvändiga åtgärder bör vidtas för att utveckla en författningsgrund som gäller försvarsmaktens säkerhetsuppgifter. Syftet med säkerhetsuppgifterna ska vara att garantera säkerheten för försvarsförvaltningens tjänstemän och personer som är deras gäster eller transporteras av dem och behöver särskilt skydd samt att särskild egendom förblir intakt.</p> <p>Enligt en majoritet av arbetsgruppen bör det övervägas om försvarsmakten kan ges särskilda befogenheter att utföra säkerhetsuppgifter.</p> <p>Vid beredningen av lagstiftningen bör gränsdragningen i förhållande till upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet, som hör till polisens uppgifter, beaktas.</p>					
Nyckelord:	lagstiftning, säkerhetsuppgifter, personskydd, skyddande av transporter, försvarsmakten				
Övriga uppgifter (HARE-nummer, andra referensnummer);					
ISBN		Språk	finska	Sekretessgrad	offentlig
Distribution		Förlag			

Puolustusministeriölle

Puolustusministeriö asetti 6. päivänä maaliskuuta 2015 työryhmän selvittämään puolustusvoimien viranomaisten turvaamistehtäviä koskevia toimivaltuuksia puolustusvoimien alueiden ulkopuolella ja valmistelemaan tarvittavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi viimeistään 30. päivänä syyskuuta 2015.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää puolustusvoimien toimivaltuutta suorittaa turvaamistehtäviä puolustusvoimien alueiden ulkopuolella. Selvityksessä tarkastellaan mahdollisia puolustusvoimista annetun lain muutostarpeita ja siihen voitiin sisällyttää ehdotuksia mahdollisista säädösmuutoksista.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana *Hanna Nordström* puolustusministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi vanhempi osastoesiupseeri, turvallisuusjohtaja *Juha Pekkola* puolustusministeriöstä.

Työryhmän jäseniksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos *Timo Kerttula* sisäministeriöstä ja puolustusvoimien asesori *Tuija Sundberg* pääesikunnasta.

Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin komentajakapteeni *Kimmo Kalervo* pääesikunnasta sekä yllluutnantti *Jani Suojarinne* pääesikunnasta. Työryhmän sihteerinä toimivat hallitussihteerit *Kosti Honkanen* puolustusministeriöstä ja sektorijohtaja *Mika Lundelin* pääesikunnasta.

Työryhmä on pitänyt 9 kokousta. Työryhmä on työnsä aikana kuullut seuraavia henkilöitä.

ylikomisario *Heikki Porola*, Helsingin poliisilaitos
kapteeni *Kimmo Vaaja*, Puolustusvoimien logistiikkalaitos
everstiluutnantti *Jyrki Ojala*, Rajavartiolaitos
turvallisuuspäällikkö *Marko Lavikkala*, valtioneuvoston kanslia
lainsäädäntöneuvos *Tuula Majuri*, oikeusministeriö
majuri *Marko Nieminen*, pääesikunta

Työryhmän selvitys arvioidaan puolustusvoimien turvaamistehtäviin liittyvän toimivallannykytilaa ja esittää lainsäädännön kehittämisehdotuksia puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskeviksi tehtäviksi ja uusiksi toimivaltuuksiksi.

Työryhmän selvityksestä on jätetty yksi eriävä mielipide.

Saatuun työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti selvityksensä puolustusministeriölle.

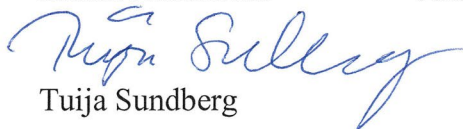
Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2015


Timo Kerttula


Kimmo Kalervo


Hanna Nordström


Juha Pekkola


Tuija Sundberg


Jani Suojarinne


Mika Lundelin


Kosti Honkanen

Sisällysluettelo

1. Johdanto	5
2. Turvaamistehtävät	5
3. Nykytila	6
3.1 Laki puolustusvoimista	6
3.1.1 Puolustusvoimien tehtäväsääntely.....	6
3.1.2 Toimivaltuudet turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi.....	6
3.1.3 Vartio- tai päivystystehtävää suorittavan sotilaan voimankäytösäännös.....	9
3.1.4 Puolustusvoimien tilapäisessä hallinnassa olevien kiinteistöjen käyttäminen ja niitä koskevat rajoitukset.....	9
3.2 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta	10
3.3 Poliisilaki	10
3.4 Rajavartiolaki	11
3.5 Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille	13
3.6 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista.....	15
3.7 Turvaamistehtäviin liittyvä muu lainsäädäntö	17
3.8 Käytäntö puolustusvoimien turvaamistehtävissä	18
3.8.1 Henkilösuojaus	18
3.8.2 Puolustusvoimien erityistä suojaamista edellyttävän materiaalin kuljettaminen	20
3.9 Puolustusvoimien turvaamistehtävät ulkomailla	20
3.9.1 Valtion suvereniteetti	20
3.9.2 Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot	20
3.9.3 Suomalaiset sotilaat kriisinhallintaoperaation alueella	21
4. Nykytilan arvio	22
4.1 Henkilösuojaus	22
4.1.1 Puolustusvoimien tehtävät laissa	22
4.1.2 Puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevat alueet.....	23
4.1.3 Puolustusvoimien tilapäisessä käytössä olevat alueet	23
4.1.4 Puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella tapahtuvat turvaamistehtävät	24
4.2 Puolustusvoimien erityisten materiaalikuljetusten suojaaminen	25
5. Kehittämisehdotukset	26
5.1 Nykytilan kehittäminen	26
5.2 Yksityisten turvallisuuspalveluiden käyttäminen	27
5.3 Puolustusvoimia koskevan lainsäädännön kehittäminen	27
5.3.1 Turvaamistehtävää koskeva säännös.....	28
5.3.2 Toimivaltuussäännös	29
5.3.3 Puolustusvoimista annetun lain 23 §:n muuttaminen.....	30
5.3.4 Toimivallasta säätämiseen liittyvät taloudelliset vaikutukset	32
5.3.5 Toimivallasta säätämiseen liittyvät perustuslailliset kysymykset	32
6. Johtopäätökset	33
LIITE: Eriävä mielipide	35

1. Johdanto

Puolustusministeriö asetti 6.3.2015 työryhmän selvittämään tarvetta kehittää puolustusvoimien viranomaisten turvaamistehtäviä koskevia toimivaltuuksia puolustusvoimien alueiden ulkopuolella ja valmistelemaan tarvittavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi. Työryhmän toimikausi oli 9.3.2015–30.9.2015.

Puolustusvoimat huolehtii puolustusvoimien ylimmän johdon sekä kansainvälisten järjestöjen edustajien sekä muiden valtioiden korkeimman sotilasjohdon vierailujen turvajärjestelyistä. Turvaamistehtävällä tarkoitetaan valtiovieraiden, puolustusvoimien korkeimman johdon ja sen vieraan tai kuljetettavan olevien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden tai erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamista.

Puolustusvoimista annetun lain 18–23 a §:en perusteella puolustusvoimien virkamiehillä on turvaamistehtävän edellyttämät toimivaltuudet puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevilla alueilla. Puolustusvoimien alueiden ulkopuolella toimivaltainen viranomainen turvaamistehtävissä on pääosin poliisi ja tietyissä tilanteissa rajavartiolaitos. Tätä ei kuitenkaan ole pidetty puolustusvoimissa täysin toimivana ratkaisuna.

Tällä hetkellä puolustusvoimilla ei ole selkeää toimivaltaa suorittaa puolustusvoimien alueiden ulkopuolella turvaamistehtäviä ilman poliisin nimenomaista virka-apupyynnöä. Työryhmän tavoitteena oli selvittää puolustusvoimien suorittamaa turvaamistehtävää koskevan toimivaltasääntelyn täsmentämistä ja täydentämistä erityisesti puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella. Selvityksessä tarkastellaan mahdollisia puolustusvoimista annetun lain muutostarpeita ja ehdotetaan mahdollisia säädösmuutoksia.

Selvityksessä tarkastellaan turvaamistehtävien suorittamista Suomessa, mutta selvitykseen sisältyy myös katsaus mahdollisuudesta suorittaa turvaamistehtäviä Suomen rajojen ulkopuolella.

2. Turvaamistehtävät

Turvaamistehtävien käsite ei ole vakiintunut. Rajavartiolain (578/2005) 23 §:n 1 momentissa turvaamistehtävä on määritelty valtion lukuun suoritettavaksi kuljetukseksi, joka edellyttää erityisiin suojaamistoimenpiteisiin varautumista kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi pykälän 2 momentissa turvaamistehtävällä tarkoitetaan valtiosuojelun ja valtiovieraiden sekä rajavartiolaitoksen virkamiesten ja sen vieraana tai kuljetettavana olevien, erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden tai erityisen omaisuuden koskemattomuuden suojaamiseksi.

Tässä selvityksessä turvaamistehtävillä tarkoitetaan 1) henkilösuojaustehtävää, johon sisältyy henkivartijatehtävä sekä vieraan turvallisuuden takaaminen majoituspaikassa vuorokauden ympäri ja 2) puolustusvoimien erityistä suojaamista edellyttävää materiaalin kuljetustehtävää, johon sisältyy kuriiritehtävät. Turvaamistehtävää ei suoriteta ainoastaan puolustusvoimien alueella vaan sitä jatketaan myös yleisellä alueella. Turvaamistehtävät toteutetaan tyyppillisesti mahdollisimman huomaamattomasti.

Puolustusvoimien henkilösuojaustehtävän tarkoituksena on taata henkilön turvallisuus. Etenkin henkilön turvallisuuden suojaaminen toteutetaan *usein* mahdollisimman huomattomasti, jolloin virkatehtävää suorittava virkamies ei useinkaan voisi käyttää virkapukua. Henkilösuojaustehtävään saattaisi liittyä myös kameravalvonta yleisissä tiloissa.

Puolustusvoimien erityisen kuljetuksen suojaamistehtävällä tarkoitetaan materiaalin suojaamista kuljettamisen aikana. Kuljetusten suojaamisen tarve perustuu yleiseen turvallisuuteen. Kuljetettava materiaali on puolustusvoimien materiaalia, joka on määritelty erikoiskäsiteltäväksi maanpuolustuksen, operatiivisen käytettävyyden, rahallisen arvon, vaikean saatavuuden, rikolliseen käyttötarkoitukseen soveltuvuuden, julkisuuskuvan, maineen hallinnan tai vaarallisuuden johdosta. Lisäksi kuljetusten suojaamisen tarve voi perustua kaupalliseen sopimukseen.

Kuriiritehtävällä tarkoitetaan asiakirjojen kuljettamista.

3. Nykytila

3.1 Laki puolustusvoimista

3.1.1 Puolustusvoimien tehtäväsääntely

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädetään puolustusvoimien tehtävistä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluu a-alakohdan mukaan maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, b alakohdan mukaan kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen sekä c alakohdan mukaan sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen.

Momentin 2 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu a alakohdan mukaan virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi, b alakohdan mukaan pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja sekä c alakohdan mukaan osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.

Viimeisenä tehtävänä puolustusvoimille säädetään 3 kohdan mukaan osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen. Esimerkiksi puolustusvoimien toimivallasta aluevalvontaviranomaisena aluevalvontatehtävissä on säädetty aluevalvontalaissa (755/2000).

3.1.2 Toimivaltuudet turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi

Puolustusvoimista annetun lain 18 §:n mukaan varuskunnan päällikkö tai joukko-osaston komentaja voi määrätä turvallisuuden ja järjestyksen toteuttamisesta puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevalla alueella. Vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta säädetään puolustusministeriön asetuksella.

Lain 19 §:n mukaan vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla virkamiehellä on oikeus poistaa henkilö puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevalta alueelta ja lain 15 §:ssä tarkoitettulta alueelta, joka on puolustusvoimien käytössä, jos on ilmeistä, ettei poistettavalla ole oikeutta oleskella alueella ja edellä mainittu virkamies on kehottanut häntä poistumaan. Virkamiehellä on oikeus poistaa myös alueella luvallisesti oleva henkilö, jos tämä häiritsee tai vaarantaa toisten tai itsensä turvallisuuden. Lisäksi virkamiehellä on tehtävässään oikeus saada tietää alueella oleskelevan tai liikkuvan henkilön nimi, henkilötunnus tai sen puuttuessa syntymäaika, kansalaisuus ja passitiedot.

Pykälän 2 momentissa viitataan yleiseen kiinniotto-oikeuteen, josta säädetään pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 2 §:ssä. Kiinniotettu muu kuin rikoslain 45 luvun sotilasrikosten alainen henkilö on viipymättä luovutettava poliisille. Sama koskee myös rikoslain 45 luvun alaista henkilöä, joka on syyllistynyt muuhun kuin sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Jollei kiinni otettua voida luovuttaa poliisille viimeistään kuuden tunnin kuluttua kiinniottamisesta, hänet on päästettävä heti vapaaksi.

Pykälän 3 momentissa säädetään rikoslain 45 luvun alaisesta henkilöstä, joka saadaan ottaa kiinni lisäksi, jos hänen lausumistaan uhkauksista tai muusta käyttäytymisestä voidaan päätellä hänen todennäköisesti syyllistyvän rikokseen tai hän on tuntematon ja kieltäytyy antamasta henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia tietoja niitä tiedustelevalle esimiehelle, järjestyspartiolle tai vartio- tai päivystystehtävää suorittavalle sotilaille taikka antaa henkilöllisyydestään ilmeisesti virheellisen tiedon.

Lain 20 §:n mukaan vartio- ja tai päivystystehtävää suorittavalla virkamiehellä on henkilö poistaessaan tai kiinniottaessaan oikeus tarkastaa kiinni otettu ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinni otetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Mainitulla virkamiehellä on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Ne on palautettava tarkastettavalle tämän poistuessa tai vapaasi päästämisen yhteydessä, jollei siihen ole lain mukaan estettä.

Lain 21 §:n mukaan vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla virkamiehellä on oikeus metallinilmaisinta tai muuta teknistä laitetta taikka koulutettua eläintä apuna käyttäen tarkastaa puolustusvoimien toimitiloihin, kulkuneuvoihin tai alueelle saapuva taikka siellä oleva sekä tarvittaessa hänen kulkuneuvonsa ja hänen mukanaan olevat tavarat sen selvittämiseksi, ettei hänellä ole mukanaan esinettä tai ainetta, jolla voidaan aiheuttaa vaaraa turvallisuudelle ja järjestykselle, jota voidaan käyttää omaisuuden vahingoittamiseen tai jonka hallussapito on lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen nojalla kielletty. Turvatarkastus voidaan tehdä myös puolustusvoimien toimitiloista, kulkuneuvoista tai alueelta poistuville henkilöille sekä tarvittaessa heidän kulkuneuvoihinsa ja heidän mukanaan oleviin tavaroihinsa, jos tarkastuksella on tärkeä merkitys turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi ja on perusteltu syy epäillä, että on rikottu puolustusvoimien antamia turvallisuutta koskevia määräyksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla virkamiehellä on myös oikeus metallinilmaisinta tai muuta teknistä laitetta taikka koulutettua eläintä apuna käyttäen tarkastaa puolustusvoimien toimitiloja, alueita ja kulkuneuvoja sen selvittämiseksi, ettei niissä ole esinettä tai ainetta, jolla voidaan aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle, jota voidaan käyttää omaisuuden vahingoittamiseen taikka jonka hallussapito on lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen nojalla kielletty.

Pykälän 3 momentin mukaan turvatarkastuksen suorittamisesta päättää varuskunnan päällikkö tai joukko-osaston komentaja. Turvatarkastus on järjestettävä niin, ettei siitä aiheudu tarpeetonta häirtä tarkastettavalle henkilölle tai vahinkoa omaisuudelle.

Pykälän 4 momentin mukaan edellä 1 ja 2 momenteissa tarkoitetuissa tapauksissa löydetty omaisuus saadaan ottaa haltuun. Haltuunotosta on laadittava pöytäkirja. Haltuun otettu omaisuus on palautettava asianomaiselle henkilölle hänen poistuessaan puolustusvoimien toimitiloista, jollei siihen ole lain mukaan estettä.

Lain 22 §:ssä säädetään turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen liittyvistä voimakeinoista. Pykälän 1 momentin mukaan, jos poistettava, kiinni otettava tai turvallisuustarkastuksen kohteeksi joutunut koettaa vastarintaa tekemällä välttää poistamisen, kiinni ottamisen tai turvallisuustarkastuksen suorittamisen, vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla virkamiehellä on oikeus käyttää sellaisia henkilön poistamiseksi tai kiinni ottamiseksi taikka turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet.

Jos henkilö kieltäytyy 21 §:ssä tarkoitetusta turvatarkastuksesta, hänet voidaan pykälän 2 momentin mukaan poistaa tai häneltä voidaan evätä pääsy puolustusvoimien toimitiloihin, kulkuneuvoon tai alueelle. Henkilön poistamiseksi puolustusvoimien toimitiloista, kuluneuvosta tai sen hallitsemalta alueelta voidaan tarvittaessa käyttää sellaisia voimakeinoja, joita henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Pykälän 3 momentin mukaan voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Puolustusvoimien turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisestä vastaavat virkamiehet voivat olla myös siviilivirkamiehiä. Esimerkiksi puolustusvoimien pääesikunnan turvallisuusvalvomon henkilöstö on puolustusvoimien siviilivirkamiehen tehtävissä. Turvallisuusvalvomon henkilöstöä koulutetaan säännöllisesti, jotta he voivat ylläpitää heille asetetut kelpoisuusvaatimukset. Muun muassa voimankäytön osalta turvallisuusvalvomon henkilöstöltä edellytetään peruskoulutuksen jälkeen vuosittaista harjoittelua sekä vuosittaisten tasokokeiden suorittamista. Koulutuksesta on säädetty puolustusministeriön asetuksella (1253/2007). Lisäksi pääesikunnan turvallisuusvalvojille järjestetään voimankäyttöharjoittelua sekä ampumaharjoittelua. Kaikki turvallisuusvalvomolle asetetut koulutusvaatimukset vastaavat vastaavissa tehtävissä palvelevien sotilaspoliisilta edellytettäviä vaatimuksia.

Lain 23 a §:ssä säädetään joukko-osaston komentajan tarkastus- ja etsintäoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan puolustusvoimien palveluksessa olevaan henkilöön, joka ei ole rikoslain 45 luvun alainen, voidaan kohdistaa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu etsintä ja tarkastus, jos on syytä epäillä kyseisessä momentissa mainittuja määräyksiä rikotun.

Pykälän 2 momentin mukaan luvattomasti tai laittomasti hallussa pidettyyn puolustusvoimien omaisuuteen taikka huumausaineeseen tai alkoholiin sovelletaan vastaavasti, mitä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 25 §:n 2 momentissa säädetään.

Puolustusvoimien virka- ja sotilaspuvun käyttämisestä säädetään lain 45 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan puolustusvoimien ammattisotilas ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisessa palvelussuhteessa oleva on velvollinen palveluksessa käyttämään puolustusvoimien sotilaspukua, jollei virkatehtävien laadun tai muun syyn vuoksi toisin määrätä. Jos puolustusvoimien muun virkamiehen tehtävä tai virka-asema sitä edellyttää, asianomainen voidaan velvoittaa käyttämään tehtävänsä tai virka-asemansa mukaista virkapukua.

3.1.3 Vartio- tai päivystystehtävää suorittavan sotilaan voimankäytösäännös

Lain 23 §:ssä säädetään sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäytöstä. Pykälän 1 momentin mukaan vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla, rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitetulla sotilaalla on vastarintaa kohdatessaan oikeus käyttää vastarinnan murtamiseksi sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon joukon tai vartioitavan kohteen tai alueen turvallisuus, virka- tai palvelustehtävän laatu ja vastarinnan vaarallisuus. Edellä mainituin edellytyksin vartiomiehellä on oikeus voimakeinojen käyttöön myös, kun joku hänen pysäyttämiskäskystään huolimatta lähestyy vartioitavaa kohdetta tai aluetta, jonne tuleminen on kielletty.

Pykälän 2 momentin mukaan taistelussa, merihädässä tai vastaavassa joukolle tai sen toiminnalle erityisen vaarallisessa tilanteessa sotilasesimiehellä on oikeus käyttää käskynalaista vastaan kuuliaisuuden ja järjestyksen palauttamiseksi sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, jos käskynalainen sotilas esimiehen kiellosta huolimatta pakenee, väkivaltaisesti vastustaa esimiestä tai ei noudata esimiehen vaaran torjumiseksi antamaa käskyä vaikka käsky on toistettu. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon käskynalaisen laiminlyönnin tai teon vaarallisuus ja vallitseva tilanne.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 264/2006) pykälän yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan, että pykälän toimivaltuuksia voidaan käyttää asiasidonnaisesti rajoittamatta niitä kohteen kuten omaisuuden tai henkilöiden sijainnin mukaan. Nämä toimivaltuudet on kytketty yhteen valmiustilanteen edellyttämään, myös sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mahdollisesti vaativaan toimintaan.

3.1.4 Puolustusvoimien tilapäisessä hallinnassa olevien kiinteistöjen käyttäminen ja niitä koskevat rajoitukset

Puolustusvoimista annetun lain 14 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Puolustusvoimilla ei ole kuitenkaan pykälän 2 momentin mukaan oikeutta käyttää asuinrakennuksia, niin liittyviä piha- ja puutarha-alueita, korjaamattomia viljelysmaita eikä maa- ja metsätaloudellisia koekenttiä.

Kiinteistön käyttämisestä sovitaan suullisesti tai kirjallisesti kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa. Jos sopimukseen ei päästä, puolustusvoimien puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja voi päättää kiinteistön käyttämisestä pykälän 3 momentin mukaan.

Lain 15 §:n 1 momentin mukaan, jos sotilaalliset syyt tai ulkopuolisen suojaaminen vaaroilta välttämättä sitä vaatii, puolustusvoimien puolustushaaraesikunta, paikallishallintoviranomainen, varuskunnan päällikkö tai harjoituksen johtaja voi kieltää asiattomilta puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa liikkumisen tai rajoittaa sitä. Kiellon rikkomisesta tuomittavista rangaistuksista säädetään rikoslaisissa (39/1889).

3.2 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki (211/2006) ei sisällä erityisiä toimivaltuuksia sotilaille suorittaa turvaamistehtäviä kriisinhallinta-alueella. Lain 27 §:ssä säädetään voimakeinojen käytöstä ja pykälän 1 momentin mukaan sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevalla sotilalla on palvelutehtävää suorittaessaan oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 5/2006 vp) 27 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yksittäiset palvelustehtävät perustuvat kriisinhallintaoperaatiolle asetettujen tehtävien ja tavoitteiden toteuttamiseen.

3.3 Poliisilaki

Poliisilain (872/2011) 1 §:ssä säädetään poliisin yleisistä tehtävistä. Sen 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Poliisilain hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että poliisi joutuu myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamisen lisäksi kohdentamaan tiettyihin erityisiin henkilöihin ja henkilöryhmiin tavanomaisesta poikkeavia henkilösuojaustoimenpiteitä. Niihin voidaan katsoa kuuluvan yksittäisten henkilöiden turvallisuuden alaan. Erityisiä henkilöitä ja henkilöryhmiä ovat muun muassa todistajat, joiden suojeleminen voi olla onnistuneen rikosprosessin läpiviemisen välttämätön edellytys. Erityistä suojelua tarvitsevia henkilöryhmiä voivat olla myös viranomaiset, kuten poliisit ja syyttäjät, valtiovieraat ja valtionpäämiehet ja lähestymiskiellon piirissä olevat ja heidän lähipiiriinsä kuuluvat henkilöt.

Lain 1 luvun 10 §:ssä säädetään poliisimiehen virkapuvun käytöstä. Pykälän 1 momentin mukaan poliisimiehen sekä ylivartijan ja vartijan on käytettävä virkatehtävissään virkapukua, kun virkatehtävän laatu tai luonne sitä edellyttää.

Poliisin toimivaltuuksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on säädetty ennen kaikkea poliisilain yleisiä toimivaltuuksia koskevassa 2 luvussa. Poliisimiehen oikeudesta henkilöllisyyden selvittämiseen on säädetty lain 2 luvun 1 §:ssä. Luvun 2, 3 ja 4 §:ssä on puolestaan säännöksiä poliisimiehen oikeudesta kiinniottamiseen henkilön suojaamiseksi, etsintäkuulutetun kiinniottamisesta sekä etsinnästä henkilön kiinniottamiseksi. Poliisimiehellä on toimivaltuuksia kotirauhan ja julkisrauhan suojaamiseksi lain 2 luvun 5 §:n mukaisesti sekä oikeus sisäänpääsyyn ja etsintään vaara- ja vahinkotilanteissa 2 luvun 6 §:n mukaisesti.

Poliisin oikeudesta paikan ja alueen eristämiseen on säädetty poliisilain 2 luvun 8 §:ssä. Poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue tai rajoittaa liikkumista alueella, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, poliisitutkimuksen turvaamiseksi tai onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden, toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi. Poliisimiehellä on myös oikeus eristää tai tyhjentää kotirauhan tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata. Tämä edellyttää päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräystä mutta kiireellisessä tapauksessa se voidaan tehdä ilman tätä määräystäkin.

Poliisimiehellä on poliisilain 2 luvun 9 §:ssä säädettyin edellytyksin oikeus väkijoukon hajottamiseen. Oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään poliisimiehellä on muun muassa silloin, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle. Poliisimiehellä on vastaava oikeus myös silloin, jos väkijoukossa olevat uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti syyllistyisivät henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Poliisimiehellä on eräin edellytyksin myös oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni.

Poliisilain 2 luvun 10 §:ssä on säädetty poliisin oikeudesta rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseen. Poliisimiehellä on 10 §:n 1 momentin mukaan oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen tai aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tietyin edellytyksin poliisimiehellä on myös oikeus ottaa henkilö kiinni, jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide. Poliisilain 2 luvun 12 - 16 §:ssä on säännöksiä poliisin suorittamasta turvallisuustarkastuksesta, turvallisuustarkastuksen toimittamisesta, vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotosta sekä haltuun otetun omaisuuden käsittelystä.

Poliisimiehen oikeus voimakeinojen käyttöön perustuu poliisilain 2 luvun 17 §:n sääntelyyn. Voimakeinojen käyttöoikeuden lisäksi poliisimiehellä on säännöksessä todettu olevan oikeus hätävarjeluun. Tällaisessa hätävarjelussa poliisimies toimii virkavastuulla. Poliisilain 2 luvun 19 §:ssä säädetään nimenomaisesti ampuma-aseen käytöstä.

3.4 Rajavartiolaki

Rajavartiolain (578/2005) 3 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa.

Rajavartiolain 23 §:ssä säädetään rajavartiolaitoksen turvaamistehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan rajavartiolaitos voi suorittaa valtion lukuun kuljetuksen, joka edellyttää erityisiin suojaamistoimenpiteisiin varautumista kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan rajavartiolaitos voi tarvittaessa asettaa sisäministeriön asetuksella säädettyä erikoiskoulutuksen saaneen rajavartiomiehen (turvamies) suojaamaan valtiojohdon ja valtiovieraiden sekä rajavartiolaitoksen virkamiesten ja sen vieraana tai kuljettavana olevien, erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuutta tai erityisen omaisuuden koskemattomuutta.

Rajavartiolain hallituksen esityksen (HE 6/2005) 23 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rajavartiolaitos voisi pykälän mukaan suorittaa valtion lukuun kuljetuksen, joka edellyttäisi erityisiin suojaamistoimenpiteisiin varautumista kuljetuksen turvallisuuden varmistamiseksi. Poliisi osallistuu valtion arvovieraiden suojaamiseen poliisilain 1 §:n 1 momentin nojalla. Rajavartiolaitos huolehtii nykyisin valtion arvovieraiden kuljetuksesta aluksil-

laan ja ilma-aluksillaan rajavartiolaitain 6 §:n 4 momentin nojalla. Erikoiskoulutetut ja varustetut rajavartiomiehet soveltuvat hyvin arvovieraiden suojaustehtäviin, joten heitä käytetään myös vieraiden turvamiehinä. Tämä on ollut käytäntö jo kymmenien vuosien ajan.

Rajavartiolaitain hallituksen esityksen 23 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan rajavartiolaitoksen suorittamista suojaamistehtävästä tulisi kuitenkin säätää erikseen, jottei esimerkiksi oikeus tai velvollisuus rajavartiomiehen toimivaltuuksien käyttämiseen turvaamistehtävässä olisi kyseenalaista. Jokamiehen oikeudet eivät muodosta riittävää perustetta näiden tehtävien virkatehtävien hoitamiseksi. Pykälän perustelujen mukaan poliisin voimavarat eivät riitä rajavartiolaitoksen nykyisin hoitamiin turvaamistehtäviin. Turvamiestehtävällä tarkoitetaan valtiojohdon ja valtion vieraiden sekä rajavartiolaitoksen virkamiesten turvallisuuden tai omaisuuden koskemattomuuden suojaamista. Perusteluissa todetaan, että säännöksellä on asiallinen yhteys 23 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun kuljetustehtävään, mutta turvamiestehtäviä voitaisiin suorittaa myös kuljetuksista riippumatta. Rajavartiolaitos voisi asettaa turvamiestehtävään sisäasiainministeriön asetuksella säädetyn erikoiskoulutuksen saaneen rajavartiomiehen. Kyse on siis virkatoiminnassa tarpeellisista järjestelyistä.

Lain 34 a §:ssä säädetään tarkemmin rajavartiomiehen toimivaltuuksista turvaamistehtävissä. Pykälän 1 momentin mukaan lain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettuna erikoiskoulutuksen saanut rajavartiomies voi suorittaa 23 §:ssä säädetyn turvaamistehtävän 34 a §:n 2 ja 3 momentissa säädettyin toimivaltuuksin, jollei päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita. Rajavartiolaitoksen on ilmoitettava poliisille turvaamistehtävän suorittamisesta ennakkolta.

Pykälän 2 momentin mukaan rajavartiomiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on välttämätöntä turvaamistehtävän suorittamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan rajavartiomiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapautteen tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä rikosta voida muuten estää taikka häiriöitä tai vaaraa muuten poistaa. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisille.

Lain 35 §:ssä säädetään rajavartiomiehen voimakeinoista. Pykälän 1 momentin mukaan rajavartiomiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus, jollei muualla laissa toisin säädetä, vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Rajavartiomiehen voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon virkatehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Jos voimakeinojen käyttäminen on välttämätöntä, on niitä käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka, kun laissa säädetyn virkatehtävän suorittamiseksi välttämättä on tarpeen (lievimmän keinon periaate).

Pykälän 2 momentin mukaan sillä, joka rajavartiomiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa rajavartiomiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa, on oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin rajavartiomies toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa.

Pykälän 3 momentin mukaan voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä. Oikeudesta voimakeinojen käyttämiseen aluevalvontatehtävissä säädetään aluevalvontalaissa (755/2000). Siitä, miten puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 23 §:ssä tarkoitettua sotilaan ja sotilasesimiehen voimakeinojen käyttöoikeutta sovelletaan rajavartiolaitoksessa, säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 31 §:ssä.

Pykälän 4 momentin mukaan rajavartiomiehellä on virantoimituksessa lisäksi oikeus hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Tällaisessa hätävarjelussa rajavartiomies toimii virkavastuulla. Arvioitaessa hätävarjeluun puolustettavuutta on otettava huomioon rajavartiomiehelle koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset.

Rajavartiolain muuttamisesta annetun lain hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että erikoiskoulutuksen saaneella rajavartiomiehellä olisi oikeus yleisesti käytetyn paikan tai alueen eristämiseen, sulkemiseen tai tyhjentämiseen sekä liikkumisen rajoittamiseen tai kieltämiseen. Edellytyksenä olisi, että toimenpide on välttämätön turvaamistehtävän suorittamiseksi. Lisäksi erikoiskoulutuksen saaneella rajavartiomiehellä olisi oikeus poistaa paikalta henkilö, kun henkilön uhkausten tai muun käyttäytymisen perusteella on perusteltua syytä olettaa taikka henkilön aiemman käyttäytymisen perusteella on todennäköistä, että hän syllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Nämä toimivaltuudet rajavartiomiehellä olisi, jollei päällystään kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja rajoita niitä. Toimivaltuudet vastaisivat osittain poliisilain 2 luvun 8 ja 10 §:n toimivaltuuksia.

Rajavartiolaitoksen olisi ilmoitettava poliisille turvaamistehtävän suorittamisesta etukäteen. Ilmoituksen perusteella turvaamistehtävä voitaisiin myös suorittaa yhteistoiminnassa poliisin kanssa tai poliisi voisi päättää suorittaa tehtävän itse.

3.5 Laki puolustusvoimien virka-apusta poliisille

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain (781/1980) 1 §:n mukaan puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua 1) henkilön etsimiseksi ja kiinniottamiseksi, 2) paikan tai alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi, 3) liikenteen ohjaamiseksi, 4) henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi, 5) räjähteiden raivaamiseksi sekä, 6) muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai välineistöä. Pykälän 2 momentin mukaan kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi poliisilla on oikeus saada muunkinlaista kuin 1 momentin mukaan annettavaa virka-apua.

Lain 2 §:n mukaan virka-apua annetaan vain, milloin poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai milloin siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstä tai -välineistöä.

Lain 3 §:n mukaan virka-apua pyytää Poliisihallitus. Kiireellisessä tapauksessa virka-apua voi pyytää poliisin valtakunnallisen tai paikallisen yksikön päällikkö taikka asianomaisen poliisiyksikön tai -alueen johtovalmiudessa oleva päällystään kuuluva poliisimies. Pyynnöstä on tällöin ilmoitettava viipymättä Poliisihallitukseen.

Pykälän 2 momentin mukaan virka-avun antamisesta päättää pääesikunta taikka maavoimien, merivoimien tai ilmavoimien esikunta. Kiireellisessä tapauksessa virka-avun antamisesta voi päättää varuskunnan päällikkö, joukko-osaston komentaja tai sotilaslaitoksen päällikkö.

Kolmannen momentin mukaan puolustusvoimat voi käyttää muissa kuin lain 4 §:ssä tarkoitetuissa voimakeinojen käyttöä edellyttävissä tehtävissä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun laissa (556/2007) tarkoitettuja henkilöitä.

Lain 4 §:n mukaan poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä.

Virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaa-
raa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.

Voimakeinojen on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisuuteen, vastarinnan vaarallisuuteen, käytettävissä oleviin voimavaroihin sekä muihin tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttaviin seikkoihin. Erityisesti on otettava huomioon sivullisten oikeudet ja heidän turvallisuutensa. Ennen voimakeinojen käyttöä on niiden käytöstä mahdollisuuksien mukaan varoitettava.

Poliisi päättää tässä pykälässä tarkoitettujen voimakeinojen käyttämisestä ja johtaa niiden käyttöä. Voimakeinoja saa käyttää vain puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva sekä se, joka on nimitetty puolustusvoimien virkamieheksi määräaikaan virkasuhteeseen määrättyä sotilastehtävään.

Lain 4 a §:ssä säädetään, että Edellä 4 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää sisäasiainministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyyntöä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin ilman 1 momentissa edellytettyä virka-avun pyyntöä ja päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

Lisäksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) hallituksen esityksessä (HE 30/2013 vp) keskeisissä ehdotuksissa todetaan, että puolustusvoimien henkilösuojaukseen liittyvien tehtävien lainsäädännöllinen pohja on puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980). Hallituksen esityksen mukaan tähän ei ehdotettu muutoksia.

3.6 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

Eduskunta on hyväksynyt uuden yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015), joka voimaan tullessaan kumoaa voimassa olevan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002). Laki tulee voimaan 1.1.2017. Työryhmän selvityksen kannalta uudesta laissa ei ole merkittäviä muutoksia.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 1 §:n 1 mukaan lain tavoitteena on yksityisten turvallisuuspalveluiden laadun ja luotettavuuden varmistaminen sekä viranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välisen yhteistyön edistäminen.

Lain 2 §:ssä säädetään määritelmistä. Pykälän 3 kohdan mukaan vartioimistehtävällä tarkoitetaan vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamista samoin kuin näiden tehtävien valvomista.

Henkivartijatehtävällä tarkoitetaan kohdan 5 mukaan vartioimistehtävää, jossa suojataan tietyn henkilön koskemattomuutta. Arvokuljetustehtävällä tarkoitetaan kohdan 6 mukaan vartioimistehtävää, jossa vartioidaan kuljetettavana olevaa arvo-omaisuutta. Vartijalla tarkoitetaan 9 kohdan mukaan sitä, joka varioimisliikkeen palveluksessa suorittaa vartioimistehtävää. Vartioimisalueella tarkoitetaan 12 kohdan mukaan toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä, rakennusta, huonetta, rakennelmaa sekä muuta yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta samoin kuin sen osaa.

Lain 14 §:ssä säädetään salassapitovelvollisuudesta, jonka mukaan vartioimisliiketoiminnan harjoittaja, vastaava hoitaja tai vartija ei saa oikeudettomasti ilmaista eikä käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toista vahingoittaakseen, mitä hän tehtävässään on saanut tietää toimeksiannon osapuolen salassa pidettävistä turvallisuusjärjestelyistä, liike- tai ammattisalaisuudesta taikka yksityisyyteen kuuluvista seikoista. Salassapitovelvollisuus säilyy tehtävän päätyttyä. Lain 53 §:n mukaan rangaistuksena salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n mukaan.

Lain 28 §:ssä säädetään vartijan oikeuksista. Vartijalla on oikeus poistaa henkilö vartioimisalueelta, jos poistettava ei noudata vartioimisalueen omistajan tai haltijan taikka tämän edustajan antamaa poistumiskehotusta taikka jos on ilmeistä, ettei poistettavalla ole oikeutta oleskella vartioimisalueella ja vartija on kehottanut häntä poistumaan.

Pykälän 2 momentin mukaan vartijalla on vartioimistehtävää suorittaessaan oikeus ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksenteijä, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai jos rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Vartija saa ottaa kiinni myös sen, joka on viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan pidätettävä tai vangittava. Kiinni otettu on viipymättä luovutettava poliisille.

Pykälän 3 momentin mukaan vartijalla on kiinniotto-oikeutta käyttäessään oikeus tarkastaa kiinni otettu ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinni otetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Vartijalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Pois otetut esineet tai aineet on luovutettava viipymättä poliisille.

Pykälän 4 momentissa säädetään vartijan voimakeinojen käytöstä. Jos poistettava, kiinni otettava tai turvallisuustarkastuksen kohteeksi joutunut koettaa vastarintaa tekemällä välttää poistamisen, kiinni ottamisen tai turvallisuustarkastuksen suorittamisen, taikka pakenee kiinni ottamista, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia henkilön poistamiseksi tai kiinni ottamiseksi taikka turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet. Vastuu vapausperusteesta ja rangaistusvastuun lievennyksestä voimakeinojen käytön liioittelussa säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Lain 29 §:ssä (725/2010) säädetään voimankäyttövälineiden kantamisesta. 1 momentin mukaan vartija tai väliaikainen vartija ei saa vartioimistehtävissä tarpeettomasti kantaa voimankäyttövälineitä. Ampuma-asetta, kaasusumutinta ja teleskooppipatukkaa saa kantaa ja käyttää ainoastaan vartija, joka on saanut erityisen voimankäyttökoulutuksen. Ampuma-asetta saa kantaa vain henkivartija- tai arvokuljetustehtävissä sekä huomattavan yleisen edun kannalta merkittävän vartioimiskohteen vartioinnissa, jos tehtävän suorittaminen olosuhteiden johdosta sitä välttämättä edellyttää. Väliaikainen vartija ei saa kantaa ampuma-asetta. Ampuma-aseen ja kaasusumuttimen kantamisesta päättää vastaava hoitaja toimeksiannoittain. Jos vartija on vartioimistehtävässä käyttänyt ampuma-asetta, vartioimisliikkeen on viivytyksettä ilmoitettava siitä aseenkäyttöpaikan poliisilaitokselle.

Pykälän 2 momentin mukaan voimankäyttövälineitä saa kantaa ja käyttää ainoastaan vartija tai väliaikainen vartija, joka on suorittanut voimankäyttövälineiden kertauskoulutuksen. Kertauskoulutusta ei kuitenkaan edellytetä sinä vuonna, jolloin vartijan tai väliaikaisen vartijan koulutus on suoritettu. Vartioimisliikkeen, jonka palveluksessa olevat vartijat tai väliaikaiset vartijat kantavat vartioimistehtävissä voimankäyttövälineitä, on järjestettävä vähintään kerran vuodessa vartijoilleen tai väliaikaisille vartijoilleen koulutustilaisuus (voimankäyttövälineiden kertauskoulutus) tai valvottava, että vartija tai väliaikainen vartija on muutoin suorittanut kyseisen koulutuksen. Ampuma-asetta saa kantaa ainoastaan vartija, joka on osoittanut vuosittain, että hänellä on riittävä ampuma-aseen käsittelytaito ja ampumistaito.

Pykälän 3 momentin mukaan erityisen voimankäyttökoulutuksen ja voimankäyttövälineiden kertauskoulutuksen kouluttajana voi toimia ainoastaan 23 a §:ssä tarkoitettu voimankäyttökouluttaja. Vartioimisliikkeen palveluksessa toimivan 23 a §:ssä tarkoitetun voimankäyttökouluttajan, jolla on voimassa oleva poliisin hyväksyminen vartijaksi tai väliaikaiseksi vartijaksi tai Poliisihallituksen hyväksyminen voimankäyttökouluttajaksi, ei tarvitse suorittaa vuosittaista voimankäyttövälineiden kertauskoulutusta. Voimankäyttökouluttajan on kuitenkin osoitettava vuosittain, että hänellä on riittävä ampuma-aseen käsittelytaito ja ampumistaito, jos hän työtehtävissään kantaa ampuma-asetta.

Lain 30 §:ssä säädetään voimankäyttövälineiden kantamistavasta. 1 momentin mukaan vartijan on kannettava voimankäyttövälineitä asunsa alla siten, että ne eivät ole muiden havaittavissa.

Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, jos voimankäyttövälineiden kantaminen vartijan asun alla ei ole mahdollista. Näissä tapauksissa niitä saadaan, ampuma-asetta lukuun ottamatta, kantaa vyöhön kiinnitettävissä umpikotelossa. Patukkaa saadaan kuitenkin kantaa siltä osin näkyvissä kuin sen kantaminen asun alla tai umpikotelossa ei sen koon vuoksi ole mahdollista. Ampuma-asetta saa kantaa muiden havaittavissa olevalla tavalla vain, jos tehtävä tai tilanteen vaarallisuus poikkeuksellisesti sitä edellyttää.

Pykälän 3 momentissa säädetään voimankäyttövälineiden kantamisesta, jos vartioimistehtävässä käytetään muuta kuin vartijan asua. Tällöin voimankäyttövälineitä on kannettava asun alla siten, etteivät ne ole muiden havaittavissa.

Lain 32 §:ssä säädetään vartijan asun käyttämisestä. 1 momentin mukaan vartijan on vartioimistehtävissä oltava pukeutunut vartijana asuun. Saman vartioimisliikkeen palveluksessa olevien, samanlaisia tehtäviä suorittavien vartijoiden on oltava pukeutuneita yhdenmukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos tehtävä sitä edellyttää, vartija saa käyttää myymälätarkkailussa ja muissa vastaavissa rikosten paljastamiseen liittyvissä tehtävissä sekä henkivartija-tehtävissä ja arvokuljetustehtävissä muuta kuin vartijan asua. Muun kuin vartijan asun käyttämisestä päättää vastaava hoitaja toimeksiannoittain.

Pykälän 3 momentin mukaan vartijan asua saa käyttää vain vartija vartioimistehtävissä. Vartijan asusta tulee huolehtia siten, etteivät siihen kuuluvat asusteet joudu asiattomien haltuun.

3.7 Turvaamistehtäviin liittyvä muu lainsäädäntö

Turvaamistehtäviin liittyen on otettava huomioon myös muuta, kuin viranomaisia ja yksityisiä turvapalveluita koskevaa lainsäädäntöä. Säännökset ovat hajanaisesti eri säädöksissä.

Liikenteen ohjaukseen liittyvä puolustusvoimien toimivalta perustuu tieliikennelain 49 §:n (523/2009) 1 momenttiin. Sen mukaan tiellä suoritettavien puolustusvoimien harjoitusten aikana liikennettä ohjaa sotilaspoliisi tai tähän tehtävään määrätty sotilashenkilö.

Ampuma-aselain (1/1998) 17 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan laki ei koske valtion omistamien ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten hallussapitoa, jos perusteena hallussapidolle on valtion palveluksessa olevien, valtion oppilaitoksissa opiskelevien tai asevelvollisuuteen perustuvaa asepalvelusta taikka vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien henkilöiden tehtävien hoitaminen.

Kansainvälisten valtiovierailujen turvatehtäviin liittyvistä ampuma-aselain tarkoittamista luvista säädetään ampuma-aselain 64 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan luvan ampuma-aseen, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten hallussapitoon kansainvälisten valtiovierailujen turvatehtävien järjestämiseksi antaa ja peruuttaa Poliisihallitus. Pykälän 2 momentin mukaan lupa voidaan antaa, jos se on tarpeen erityissuojelua nauttivien henkilöiden henkilökohtaisen koskemattomuuden tai omaisuuden suojelemiseksi.

Kameravalvontaan liittyviä säännöksiä on poliisilaisissa, henkilötietolaisissa (523/1999), yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004) sekä rikoslaisissa. Poliisilain hallituksen esityksen teknistä valvontaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että voimassa olevaan poliisilakiin on siirretty kumotun poliisilain teknistä valvontaa koskevat säännökset muuttumattomana.

Poliisilain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa ajoneuvoihin, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi saa siitä ennalta ilmoitettuaan suorittaa yleisellä paikalla tai yleisellä tiellä teknistä valvontaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi sekä erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi.

Poliisilain hallituksen esityksen (HE 224/2010) pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälään on otettu kumottua poliisilakia vastaava määritelmä. Kumottua poliisilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1994 vp) mukaan teknisen valvonnan määritelmän ulkopuolelle jää kuitenkin tilapäisvalvonta (muu kuin jatkuva tai toistuva teknisellä laitteella tapahtuva katselu tai kuuntelu sekä äänen tai kuvan automaattinen tallentaminen). Perustelujen mukaan tilapäinen yleisvalvonta on tarpeen esimerkiksi valtiovierailuihin liittyvien turvallisuusjärjestelyjen ja kansainvälisten sopimusten edellyttämän erityissuojelun yhteydessä.

Talletetut kuvat ja ääni ovat henkilötietolaisissa tarkoitettuja henkilötietoja, jos henkilö on niistä tunnistettavissa.

Lisäksi rikoslain 24 luvun 5 §:n mukaan joka oikeudettomasti teknisellä laitteella kuuntelee tai tallentaa 1) keskustelua, puhetta tai yksityiselämästä aiheutuvaa muuta ääntä, jota ei ole tarkoitettu hänen tietoonsa ja joka tapahtuu tai syntyy kotirauhan suojaamassa paikassa, taikka 2) muualla kuin kotirauhan suojaamassa paikassa salaa puhetta, jota ei ole tarkoitettu hänen eikä muunkaan ulkopuolisen tietoon, sellaisissa olosuhteissa, joissa puhujalla ei ole syytä olettaa ulkopuolisen kuulevan hänen puhettaan, on tuomittava salakuuntelusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Rikoslain 24 luvun 6 §:n mukaan joka oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa 1) kotirauhan suojaamassa paikassa taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastavassa paikassa oleskelevaa henkilöä taikka 2) yleisöltä suljetussa 3 §:ssä tarkoitettussa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten, on tuomittava salakatselusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuokseksi.

Matkustajatietojen luovuttamisesta muille viranomaisille säädetään majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain (308/2006) 9 §:ssä. Pykälän mukaan majoitustoiminnan harjoittaja ja poliisi ovat salassapitosäännösten estämättä velvollisia pyynnöstä antamaan lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja matkustajatietoja, jotka ovat tarpeen 1) rajavartiolaitokselle rajavalvontaa, rajatarkastusten suorittamista sekä rajavartiolaitokselle laissa säädetyn muun tehtävän suorittamista varten, 2) tullilaitokselle tullirikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä sekä rajatarkastusten suorittamista varten, 3) pelastusviranomaisille pelastustoimintaa varten, tai 4) terveysuojeluviranomaisille tartuntatautien ehkäisemistä varten.

Valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa valmiuslain 113 §:n 1 momentin mukaan sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi maa- tai vesialueen, rakennuksen taikka huone- tai varastotilan omistajan tai haltijan on luovutettava omistamansa tai hallinnassaan oleva maa- tai vesialue, rakennus tai huone- tai varastotila puolustusvoimien tai liikenne- ja viestintäministeriön hallintaan. Päätöksen hallinnan luovuttamisesta puolustusvoimille tekee puolustusvoimat ja hallinnan luovuttamisesta liikenne- ja viestintäministeriölle liikenne- ja viestintäministeriö. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, missä kunnissa toimivaltuutta voidaan käyttää.

Pykälän 2 momentin mukaan vakituksessa asumiskäytössä olevan rakennuksen tai huoneiston hallinta on luovutettava vain erittäin painavien sotilaallisten syiden sitä edellyttäessä.

Pykälän 3 momentin mukaan puolustusvoimilla on oikeus 1 momentissa mainituilla alueilla ja tiloissa ryhtyä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin varastotilojen, linnoituskohteiden, teiden ja muiden puolustuslaitteiden rakentamiseksi ja valmiuden ylläpitämiseksi.

3.8 Käytäntö puolustusvoimien turvaamistehtävissä

3.8.1 Henkilösuojaus

Puolustusvoimien toteuttamana

Nykytilassa puolustusvoimat voi pysyvässä käytössä olevilla alueillaan suorittaa puolustusvoimista annetun lain 18–23 a §:ssä tarkoitettuja vartio- ja päivystystehtäviä. Sama koskee puolustusvoimista annetun lain 14 §:ssä tarkoitettuja puolustusvoimien tilapäisesti käytössä olevia kiinteistöjä sekä valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa lain 113 §:n nojalla puolustusvoimien haltuun tulevia alueita ja tiloja. Jos vartio- ja päivystystehtävää suorittaa virassa oleva sotilas, voi voimankäyttövälineenä olla myös ase.

Muilla alueilla puolustusvoimilla ei ole erityisiä henkilösuojaustoiminnassa käytettäviä toimivaltuuksia. Puolustusvoimien vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla virkamiehellä on tällöin käytössään yleinen kiinniotto-oikeus ja yleinen hätävarjelu-oikeus.

Puolustusvoimat kuitenkin suorittaa henkilösuojaustehtäviä puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevilla alueilla sekä niiden ulkopuolella. Tällöin henkilösuojaustehtävät toteutetaan suojauksen suunnittelulla ja yleisellä varautumisella mahdollisten häiriötilanteiden varalta ilman mahdollisuutta käyttää erityisiä toimivaltuuksia kuten voimakeinoja.

Erilaisia henkilösuojaustehtäviä on puolustusvoimissa kaiken kaikkiaan vuosittain noin 50.

Puolustusvoimat tekee toiminnan edellyttämää yhteistyötä muiden sotilasorganisaatioiden kanssa. Yhteistyöllä pyritään tarpeellisten ulkomaisten tietojen saamiseen puolustusvoimien käyttöön uhka-arvion tueksi.

Ulkomailla tapahtuva henkilön turvaaminen perustuu isäntävaltion omaan lainsäädäntöön, sekä kriisinhallinta-alueilla isäntävaltion lainsäädännön lisäksi kriisinhallintaoperaatioista tehtyihin kansainvälisiin sopimuksiin ja muihin velvoittaviin asiakirjoihin. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:n mukaisesti kriisinhallintaoperaatiossa suoritettavat yksittäiset palvelustehtävät perustuvat kriisinhallintaoperaatiolle asetettujen tehtävien ja tavoitteiden toteuttamiseen, joidenka perusteella arvioidaan voimakeinojenkäytön oikeutta.

Poliisin toteuttamana

Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevien alueiden ulkopuolella yleinen toimivalta suorittaa turvaamistehtäviä on poliisilla. Poliisi arvioi omien käytäntöjensä mukaisesti sen, missä tilanteissa on ryhdyttävä erityisiin toimiin henkilön, kohteen tai omaisuuden suojaamiseksi. Poliisin suorittaman uhka-arvion perusteella suojauksen tarve konkretisoituu etenkin kansainvälisessä politiikassa merkittävässä asemassa olevien henkilöiden kohdalla.

Jos poliisin suorittamassa arvioissa tilanteeseen ei liity riittävän merkittävää uhkaa, poliisi ei turvaamistehtävää suorita vaikka puolustusvoimat olisi ilmoittanut suojaamisen tarpeesta poliisille. Puolustusvoimien vieraan suojaaminen saattaa perustua siihen, että puolustusvoimien korkea-arvoinen vieras on tottunut saamaan tietyn tason turvajärjestelyt kohdemaissa. Tämän kaltaisilla asioilla ei ole merkitystä siihen, miten poliisi muodostaa oman arvionsa vallitsevasta uhasta ja suojaamisen tarpeesta.

Käytössään poliisilla on poliisilain määrittämät toimivaltuudet. Poliisilaissa määritellysti poliisi voi käyttää voimankäyttövälineitä.

Jos erityistä suojelua tarvitseva kohde nousee poliisin arvioissa riittävälle tasolle, voidaan turvaamistehtävä suorittaa myös poliisin johdossa, niin että puolustusvoimat antavat tarvittavaa tukea. Tässä tapauksessa puolustusvoimien vartiointi ja päivystystehtävää suorittavilla virkamiehillä on käytössään puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevien alueiden ulkopuolella yleinen kiinniotto-oikeus eikä puolustusvoimien virkamiehellä ole käytössään erityisiä toimivaltuuksia.

Puolustusvoimien vartiointi- ja päivystystehtävää suorittavilla virkamiehillä ei ole mahdollisuutta käyttää erityisiä toimivaltuuksia.

Virka-apu

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain perusteella poliisi voi pyytää virka-apua puolustusvoimilta, jos se ei itse pysty tehtävää suorittamaan riittämättömien resurssien takia.

Käytännössä tämä vaihtoehto ei ole ollut käytössä, sillä turvaamistehtävän kohteen on ylitettävä riskiarvioinnissa poliisin omat rajat. Lisäksi poliisilla olisi oltava puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain mukaisesti pulaa resursseista suorittaa tarvittava turvaamistehtävä.

3.8.2 Puolustusvoimien erityistä suojaamista edellyttävän materiaalin kuljettaminen

Puolustusvoimien erityistä suojaamista edellyttävän materiaalin kuljettaminen toteutetaan puolustusvoimien omana toimintana eikä poliisia taikka yksityisiä turvallisuuspalveluiden käyttöä ole pidetty mahdollisena tai tarkoituksenmukaisena. Puolustusvoimilla on oma sisäinen normistonsa näiden tehtävien suorittamisesta.

Puolustusvoimat suojaavat erityissuojattavia kuljetuksia saattajilla, joilla on oltava voimassa oleva puolustusvoimien voimakeinojen käyttäjäoikeus sekä hyväksytysti suoritettu ampu-aseen tasokoe. Edellä mainitut vaatimukset antavat oikeuden kantaa voimankäyttövälineitä palvelustehtävissä.

Suojattavista kuljetuksista ei pääsääntöisesti ole ilmoitettu alueelliselle poliisilaitokselle, ellei kuljetuksen suojaaminen ole tarvinnut tuekseen poliisin apua.

Puolustusvoimien erityistä suojaamista vaativia kuljetuksia on vuositasolla noin 200.

3.9 Puolustusvoimien turvaamistehtävät ulkomailla

3.9.1 Valtion suvereniteetti

Valtion täysivaltaisuudella tarkoitetaan valtion sisäistä ja ulkoista suvereenisuutta. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovallasta on korkein oikeudellinen muuten yläpuolella oleva valta.

Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtiolinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden.

Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Valtiot, joissa ei ole YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaa tai muun kansainvälisen järjestön toimeenpanemaa kriisinhallintaoperaatiota, ovat kansainvälisoikeudellisesti suvereenia valtioita, jotka käyttävät lainkäyttö- ja tuomiovaltaa täysivaltaisesti omalla valtioalueellaan.

Suvereenin valtion alueella Suomen puolustusvoimilla ei ole toimivaltuuksia suorittaa turvaamistehtäviä. Kansallisella lailla tätä oikeustilaa ei voida muuttaa. Suvereenin valtion turvallisuusviranomaiset ovat valtioalueellaan toimijoita. Ulkomaiset toimijat ovat valtion, jonka alueella ne toimivat, oman lainsäädännön ja tuomiovallan alaisia. Turvaamistehtävistä tulee jokaisessa tapauksessa sopia erikseen kohdevaltion valtion toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

Suvereenin valtion alueella turvaamistehtävissä ei valtion ulkopuolisilla viranomaisilla lähtökohtaisesti ole toimivaltuuksia. On myös korostettava, että mahdollisessa turvaamistehtävissä ulkomailla oleva Suomen kansalainen on vieraan valtion lainkäyttö- ja tuomiovallan alainen.

3.9.2 Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Saman lain 2 luvussa säädetään puolustusvoimien toimivallasta. Lain 13 §:n mukaan puolustusvoimat osallistuu kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan siten kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetään.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 5 §:n mukaan puolustusministeriö antaa sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämät tehtävät puolustusvoimille sekä ohjaa ja valvoo sotilaallista kriisinhallintaa. Suomalaiseen kriisinhallintaorganisaatioon voi kuulua kriisinhallintajoukkoja, erillisiä yksiköitä ja yksittäisiä henkilöitä. Kriisinhallintahenkilöstöllä tarkoitetaan lain 8 §:n 1 momentin mukaisen palvelussitoumuksen tehneitä henkilöitä, kriisinhallintaorganisaatioon kuuluvia henkilöitä, vaihtohenkilöstöä sekä valmistelu- ja varautumistehtäviin erikseen määrättyjä henkilöitä.

Kriisinhallintaorganisaatio kuuluu puolustusvoimiin ja on pääesikunnan alainen siten kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 5 §:ssä säädetään. Toiminnallisesti kriisinhallintaorganisaatio on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuna toimeenpanijan alainen. Näitä ovat YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj), Euroopan unioni (EU), Pohjois-Atlantin liitto (Nato) taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tai puolustusvoimien toimintaa koskevissa laeissa ei ole erityissääntelyä kriisinhallintaoperaatioissa tapahtuvasta puolustusvoimien turvaamistehtävistä.

Kriisinhallintaoperaatiossa sotilasjoukko toimii toisen valtion alueella. Sotilasjoukkojen asema toisen suvereenin valtion alueella (operaation isäntävaltio) järjestetään sopimuksin, joissa määrätään joukkojen oikeudellisesta asemasta ja immuniteetista isäntävaltion alueella. Näitä sopimuksia kutsutaan joukkojen oikeudellista asemaa säänteleviksi sopimuksiksi (Status of Forces Agreement, SOFA-sopimus). Sopimus on luonteeltaan valtiosopimus, jolla operaation isäntävaltion vapaaehtoisesti luovuttaa toimintavapauttaan eli täysivaltaisuuttaan. Tämä valtiosopimus määrittää kansainvälisen joukon aseman toisen suvereenin valtion alueelle, ml. tuomiovalta rikosasioissa pysyy lähettäjävaltiolla, eli Suomella.

SOFA-sopimusten neuvottelusta vastaa operaation valtuuttaja tai toimeenpanija suhteessa operaation isäntävaltioon. Pääsääntöisesti kyseisten sopimusjärjestelyistä johtuvat velvollisuudet, käytännössä erivapauksien ja -oikeuksien myöntäminen kriisinhallintajoukolle, kohdentuvat yksipuolisesti operaation isäntävaltioon. On syytä korostaa, että SOFA-sopimukset eivät luo toimivaltuuksia operaatioissa palveleville joukoille. Toimivaltuudet seuraavat operaation kansainvälisoikeudellisesta mandaatista, joukkoja lähettävien maiden kansallisesta lainsäädännöstä sekä operaatiossa annetuista sotilaskäskyistä.

3.9.3 Suomalaiset sotilaat kriisinhallintaoperaation alueella

Oikeudellisesti Suomen puolustusvoimiin kuuluvia sotilaita voi olla valtion alueella, jossa kansainvälisen oikeuden tunnustama kriisinhallintaoperaatio, kahdella eri perusteella. Säädosperusta on eri, mistä seuraa myös se, että toimivalta voimakeinojen käyttöön operaatioalueella seuraa eri säädöksistä.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain perusteella operaatiossa voi palvella suomalainen sotilas. Tällöin osallistuminen kriisinhallintaoperaatioon perustuu vapaaehtoisuuteen. Oikeusperustana on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 7 § ja 8 §:ien sääntely. Kriisinhallintapalvelussuhteessa oleva sotilas, joka kuuluu kriisinhallintajoukkoon, on toimivaltainen käyttämään voimakeinoja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:ssä säädetysti. Lainkohdan mukaan

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevalla sotilaalla on palvelustehtävää suorittaessaan oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja.

Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa operaation tavoitteeseen nähden ja operaatiolle vahvistettujen voimankäytösäntöjen mukaisia.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Vakiintuneesti operaatioissa toimiva suomalainen kriisinhallintajoukko onkin asettanut tarvittaessa operaatioissa virkamatkailevalle suomalaiselle sotilasosastolle operaatioissa sotilaallisessa kriisinhallintalain mukaisessa palvelussuhteessa olevista suomalaisista sotilaista henkilösuojueen, jonka sen toimivalta voimakeinojen käyttöön perustuu sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:ään.

Virkamatkaperusteisesti kriisinhallintaoperaatioissa voi olla puolustusvoimista annetun lain 36 §:n tarkoittama ammattisotilas, tai tietyissä tilanteissa myös reserviläinen. Tässä tilanteessa ei kuitenkaan ole kyse vapaaehtoisuutensa perusteella otettu sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaiseen palvelussuhteen (kriisinhallintapalvelussuhde). Virkamatkan säädösperustana on puolustusvoimista annetun lain 30 §, 33 § ja 4 luvun sääntely. Koska operaatioalueella oleva ammattisotilas on puolustusvoimista annetun lain mukaisesti virkamatkalla, eikä kriisinhallintapalvelussuhteessa, on ammattisotilaan säännösperusta voimankäyttöön vain kansallisen rikoslain 4 luvun 4 §:n tarkoittama hätävarjelusäännös.

4. Nykytilan arvio

4.1 Henkilösuojaus

4.1.1 Puolustusvoimien tehtävät laissa

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi rikoslain 4 luvun 6 §:n mukaan voimakeinojen käytön virkatehtävien hoitamiseksi on aina perustuttava lakiin. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti.

Puolustusvoimista annettuun lakiin otettiin vuonna 2007 aiempaan oikeustilaan verrattuna perustuslain vaatimukset täyttävä selkeä sääntely puolustusvoimien tehtävistä ja tehtävien toteuttamiseksi tarvittavista toimivaltuuksista. Puolustusvoimien tehtävät on kirjattu puolustusvoimista annetun lain 2 §:ään. Tämän lainkohdan 2 momentin mukaan puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen. Puolustusvoimista annetun lain 2 lukuun on koottu puolustusvoimien 2 §:ssä mainittujen tehtävien hoitamiseksi tarvittava toimivalta joko omina säännöksinä tai viittauksina olemassa oleviin lakeihin.

Puolustusvoimien henkilösuojaustehtävää ei lakia säädettäessä otettu puolustusvoimien nimenomaiseksi tehtäväksi. Sinänsä puolustusvoimien tehtävänä on lain 2 §:n 1 momentin 2 a kohdan mukaan muiden viranomaisten tukeminen laissa säädetyin edellytyksin. Tämän lainkohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi.

Työryhmän käsityksen mukaan puolustusvoimien henkilösuojaustehtävä, etenkin siltä osin kuin se toteutettaisiin erityisin toimivaltuuksin puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella, ei sisälly tai voida johtaa puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä, eikä siitä ole muualla laissa erikseen säädetty.

Tästä syystä vallitsevassa oikeustilassa sotilasalueiden tai -kohteiden ulkopuolella puolustusvoimilla ei ole erityisiä henkilösuojaustoiminnassa käytettäviä toimivaltuuksia. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain lailla. Rikoslain 4 luvun 6:n mukaan voimakeinojen käytön virkatehtävien hoitamiseksi on aina perustuttava lakiin.

Puolustusvoimien alueiden ulkopuolella tapahtuvaksi henkilösuojaustoiminnaksi voidaan katsoa myös vieraan valtion alueella tapahtuvat henkilösuojaustehtävät. Kuten aiemmin on jo käynyt ilmi, vieraan valtion alueella tapahtuvaan toimintaan tai kyseisen valtion lainsäädäntöön ei voida kansallisella lainsäädännöllä vaikuttaa. Tämän takia asiaa ei käsitellä tässä selvityksessä enempää.

4.1.2 Puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevat alueet

Puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevilla alueilla puolustusvoimilla on jo olemassa olevilla toimivaltuuksillaan mahdollista taata suojattavien henkilöiden turvallisuus, vaikka puolustusvoimille ei olekaan erikseen säädettyä henkilösuojaustehtävää. Puolustusvoimien hallinnassa olevilla alueilla tapahtuvaan puolustusvoimien toiminnan toimivaltuussääntelyyn ei työryhmän näkemyksen mukaan liity ongelmia. Puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevilla alueilla perusteet voimakeinojen käytölle ovat puolustusvoimista annetun lain 18–23 a §:ssä. Voimakeinojen käyttöön oikeutettuja ovat vartio- ja päivystystehtävää suorittavat virkamiehet ja heidän koulutuksestaan säädetään oleskelu- ja vierailuluvista, kieltotauluista, vartio- ja päivystystehtävää suorittavan virkamiehen koulutuksesta sekä ammattisotilaan perustaidoista ja kunnosta annetussa puolustusministeriön asetuksessa.

4.1.3 Puolustusvoimien tilapäisessä käytössä olevat alueet

Puolustusvoimista annetun lain 14 §:n tarkoittama puolustusvoimien tilapäinen oikeus käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä on tarkoitettu nimenomaisesti puolustusvoimien harjoitustoimintaan. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan puolustusvoimilla ei ole tällaisissa tapauksissa oikeutta käyttää muun muassa kiinteistöllä olevia asuinrakennuksia. Puolustusvoimat ei voi käyttää oikeuttaan käyttää kiinteistöä tilapäisesti turvaamistehtäviin liittyen.

Lain 15 §:n mukaan puolustusvoimat voi kieltää asiattomilta puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa liikkumisen tai rajoittaa sitä, jos sotilaalliset syyt tai ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta välttämättä sitä vaatii.

Puolustusvoimista annetun lain 23 §:ssä säädetään sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäytöstä. Pykälän 1 momentin mukaan säännöksen tarkoittama sotilas voi käyttää momentissa tarkoitettuja toimivaltuuksia, kun joku sotilaan pysähtymiskäskystä huolimatta lähestyy vartiokitavaa kohdetta tai aluetta, jonne tuleminen on kielletty. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että puolustusvoimista annetun lain 23 §:n toimivaltuudet olisivat voimassa myös puolustusvoimien tilapäisessä käytössä olevilla alueilla. Toimivaltuuden alueellinen ulottuvuus ei kuitenkaan käy tarkasti säännöksen sanamuodosta ilmi.

Työryhmän käsityksen mukaan puolustusvoimien tilapäisessä käytössä olevilla alueilla tapahtuvaan puolustusvoimien toimintaan ei kuitenkaan liity ongelmia.

4.1.4 Puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella tapahtuvat turvaamistehtävät

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan puolustusvoimien muista kuin pykälässä luetelluista tehtävistä säädetään erikseen. Tällä hetkellä puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella tapahtuvat turvaamistehtävät perustuvat poliisin pyytämään virka-apuun. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennaltaehkäiseminen kuuluvat poliisin tehtäviin.

Henkilösuojaukseen liittyvien tehtävien lainsäädännöllinen pohja perustuu vallitsevassa oikeustilassa puolustusvoimien virka-avusta annetun lain 1 §:n 1 momentin 4 kohdan ja 2 momentin sääntelyyn. Lainkohtien mukaan puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi sekä kansainvälistä erityissuojelua nauttiviin henkilöihin kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi poliisilla on oikeus saada muunkinlaista virka-apua.

Henkilösuojaustehtäviä koskevasta vallitsevasta oikeustilasta on mainittu sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain hallituksen esityksessä (HE 30/2013 vp.), jonka mukaan puolustusvoimien henkilösuojaukseen liittyvien tehtävien lainsäädännöllinen pohja on puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa eikä esityksessä esitetä tähän muutoksia.

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa edellytetään aina poliisin virka-apupyynnön puolesta puolustusvoimille. Tämä tarkoittaa sitä, ettei puolustusvoimilla ole mahdollisuutta osallistua turvaamistehtävään puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella ilman poliisin esittämää virka-apupyynnön.

Virka-apusääntelyä ja siihen liittyviä käytäntöjä on voitu pitää jossain määrin epäkäytännöllisenä. Puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella tapahtuvaan turvaamistehtävään liittyvää toimivaltaa ei kuitenkaan voida perustaa virka-apusääntelyyn jo pelkästään perustuslain vaatimusten johdosta, sillä viranomaisen toimivallasta on säädetävä nimenomaisesti; perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtiovallan toimielinten yleisistä perusteista on säädetävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan puolustusvoimat sekä poliisi tekevät tiivistä yhteistyötä uhka-arvioon liittyvien tietojen vaihdossa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että poliisin suorittama arvio vastaisi puolustusvoimien omaa tarvetta turvaamistehtäville. Erilaiseen arvioon vaikuttaa se, että poliisin uhka-arvio perustuu yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle perustuvan uhkan arviointiin eikä siinä voida ottaa huomioon puolustusvoimien erityistä suojausta tarvitseviin henkilöihin, vieraisiin, alueisiin, omaisuuteen taikka tietoon liittyviä erityispiirteitä, joita voivat olla esimerkiksi puolustusvoimien korkea-arvoisen vieraan edellyttämä turvataso. Lisäksi suojelun tarpeeseen voi vaikuttaa se, ettei vieraan oman organisaation tarvitse erikseen perehtyä jokaisen vierailumaan turvallisuuden erityispiirteisiin tilanteissa, joissa he voivat luottaa vierailuvallan voivan taata vieraan riittävän korkean suojelun.

Puolustusvoimista annetun lain 23 §:n (*sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäyttö*) soveltuminen puolustusvoimien turvaamistehtäviin ja sen alueellinen soveltaminen herättivät työryhmässä keskustelua. Lainkohdan mukaan vartio- tai päivystystehtävää suorittavalla, rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettulla sotilaalla, on käytössään vastarinnan murtamiseksi tarpeelliset voimatekijät, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon joukon tai vartioitavan kohteen tai alueen turvallisuus, virka- tai palvelustehtävän laatu ja vastarinnan vaarallisuus. Lainkohta antaa toimivallan rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettulle sotilaille ainakin puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevilla alueilla.

Lainkohdan hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 262/2006 vp, sivu 39) pykälän toimivaltuuksia voidaan käyttää asiasidonnaisesti rajoittamatta niitä kohteen kuten omaisuuden tai henkilöiden sijainnin mukaan. Nämä toimivaltuudet on kytketty yhteen valmiustilanteen edellyttämään, myös sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mahdollisesti vaativaan toimintaan. Tällä lainsäätäjällä tarkoitetaan valmiustilanteen edellyttämää toimintaa. Perustuslain vaatimusten mukaisesti tällaisesta toimivallasta olisi kuitenkin säädettävä nimenomaisesti lailla.

Ampuma-aselain 17 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ampuma-aselaki ei koske ampuma-aseiden hallussapitoa, jos perusteena on valtion palveluksessa olevien henkilöiden tehtävien hoitaminen. Koska puolustusvoimien virassa olevien turvaamistehtäviä suorittavien henkilöiden tehtävänä ei voida katsoa olevan turvaamistehtävien taikka vartio- tai päivystystehtävän suorittaminen puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella, voidaan katsoa, etteivät tehtäviä suorittavat puolustusvoimien virkamiehet ole ampuma-aselain soveltamisalan ulkopuolella tältä osin.

Työryhmän näkemyksen mukaan ongelmaa ei sinänsä muodosta se, että virkamies, jonka tehtävänä on henkilösuojaustoiminta tai puolustusvoimien erityistä suojaamista vaativan kuljetuksen turvaaminen, kantaisi mukanaan voimankäyttövälineitä. Ongelmaksi muodostuu se, ettei tällä hetkellä ole säädetty puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella tapahtuvaa voimankäyttövälineiden tai ampuma-aseen kantamista edellyttävää tehtävää.

Voimassa olevan lainsäädännön kannalta ongelmalliseksi muodostuvatkin muut henkilösuojaukseen liittyvät toimivaltuudet. Ilman nimenomaista toimivaltuutta sovelletaan pakkokeinonlain (806/2011) 2 luvun 2 §:n yleistä kiinniotto-oikeutta sekä rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelua koskevia säännöksiä.

Etenkin turvaamistehtävää näissä tilanteissa suorittavien virkamiesten oikeusturvaa ei voida pitää asianmukaisena.

Työryhmän näkemyksen mukaan nykytilaa ei voida pitää tyydyttävänä puolustusvoimien henkilösuojaustehtävien osalta.

4.2 Puolustusvoimien erityisten materiaalikuljetusten suojaaminen

Vaikka myös puolustusvoimien erityistä suojaamista vaativat materiaalikuljetuksetkin tapahtuvat alueella, jolla yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtii poliisi, voidaan tällaisten kuljetusten suojaamistehtävän kuitenkin katsoa perustuvan puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Suojattavilla kuljetuksilla pyritään varautumaan tilanteisiin, joissa joudutaan puolustamaan Suomea sotilaallisesti.

Puolustusvoimien erityisten materiaalikuljetusten suojaamisen tarve perustuu kuljetettavan materiaalin merkitykseen maanpuolustukselle ja operatiiviselle käytettävyydelle, materiaalin rahalliseen arvoon tai vaikean saatavuuteen, rikolliseen käyttötarkoitukseen soveltuvuuteen, materiaalin puolustusvoimille aiheuttamaan julkisuuskuvaan ja maineen hallintaan sekä kuljetettavan materiaalin vaarallisuuteen. Puolustusvoimien erityistä materiaalikuljetusten suojaaminen on tärkeää myös sivullisten turvallisuuden takaamiseksi.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan materiaalikuljetuksen erityinen suojaamisen tarve voi perustua myös kaupallisiin sopimuksiin, joiden ehtoissa saatetaan hyvinkin yksityiskohtaisesti määritellä esimerkiksi kaupan kohteena olevan materiaalin suojauksen vaatimukset ja suojaamisessa käytettävät menetelmät sekä käytännön järjestelyt. Sopimuksia sekä niiden ehtojen noudattamista valvotaan toimittajaosapuolen tekemin tarkastuksin. Näidenkin sopimus-

ehtojen tavoitteena on sivullisten turvallisuuden varmistaminen niin kaupan osapuolen valtion sisällä kuin kansainvälisesti.

Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole erityistä laissa säädettyä toimivaltaa suojata kuljetukseen puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella.

Vaikka erityisten materiaalikuljetusten suojaamista koskevan tehtävän voitaisiinkin katsoa sisältyvän puolustusvoimien lakisääteisiin tehtäviin, puolustusvoimien virkamiehen voimakeinojen käyttöä arvioitaisiin puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella osalta pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n kiinniotto-oikeuden ja rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelua koskevien säännöistä kautta.

Työryhmän näkemyksen mukaan nykytilaa ei voida pitää puolustusvoimien erityisten materiaalikuljetusten suojaamisen osalta tyydyttävänä. Etenkin turvaamistehtävää näissä tilanteissa suorittavien virkamiesten oikeusturvaa ei voida pitää asianmukaisena.

5. Kehittämisehdotukset

Koska nykytila on todettu epätydyttäväksi, on työryhmä tarkastellut kolmea kehittämisvaihtoehtoa: nykytilan kehittäminen, yksityisten turvallisuuspalveluiden käytön lisääminen sekä puolustusvoimia koskevan lainsäädännön kehittäminen.

5.1 Nykytilan kehittäminen

Nykytilassa puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevien alueiden ulkopuolella tapahtuvat turvaamistehtävät säilyisivät poliisin toimivallassa eikä puolustusvoimilla näin ollen olisi itsenäistä toimivaltaa turvaamistehtävien osalta. Puolustusvoimien turvaamistehtävää suorittavat virkamiehet toimisivat kaikissa tilanteissa puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella hätävarjeluperusteisesti, minkä perusteella kulloisessakin tilanteessa mahdollisesti käytettyjä voimakeinoja arvioitaisiin jälkikäteen.

Nykytilan säilyttäminen ei kuitenkaan ratkaise puolustusvoimien virkamiesten toimivaltaan alueelliseen laajuuteen liittyviä ongelmia, vaan puolustusvoimilla olisi edelleen erilainen toimivalta turvaamistehtävän päämäärän toteuttamiseksi puolustusvoimien alueilla ja niiden ulkopuolella. Lisäksi puolustusvoimilla ei voitaisi edelleenkaan katsoa olevan selkeää tehtävää turvaamistehtäviin liittyen, etenkin henkilösuojaukseen.

Ilman uusia toimivaltuuksia turvaamistehtävää suorittavat virkamiehet eivät voi puuttua uhkaavaan tilanteeseen ennen varsinaista hätävarjelua edellyttävää tilannetta, jolloin teko on jo alkanut tai välittömästi uhkaava. Uhkaaja saattaa pystyä saavuttamaan tavoitteensa osittain tai jopa kokonaan, jos turvaamistehtävää suorittava virkamies ei pysty riittävän ajoissa vaikuttamaan tilanteeseen.

Turvaamistehtäviä on mahdollista suorittaa myös poliisin pyytämän virka-apuun pohjautuen. Turvaamistehtävien suorittaminen virka-apuperusteisesti sitoisi kuitenkin kahden viranomaisen resursseja siinä määrin, ettei sitä voida pitää enää tarkoituksen mukaisena. Koska tällaisissa tilanteissa puolustusvoimat tarvitsevat poliisin resursseja, voitaisiin tämä katsoa ennemminkin puolustusvoimien pyytämäksi virka-avuksi poliisilta, mitä on pidettävä lainsäädännön tarkoituksen vastaisena.

Jotta nykytilaa voitaisiin kehittää, olisi poliisin pystyttävä tarjoamaan puolustusvoimille aiempaa paremmin turvaamistehtävien edellyttämiä resursseja.

5.2 Yksityisten turvallisuuspalveluiden käyttäminen

Kuten turvaamistehtävän määritelmästä ja nykytilan kuvauksesta käy ilmi, yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki antaa yksityisille turvallisuuspalveluille mahdollisuuden ottaa vastaan henkilön koskemattomuuden suojaamista tai omaisuuden vartiointia koskevia toimeksiantoja.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan palveluiden käyttö ei ole kuitenkaan käytännössä täysin ongelmatonta. Etenkin taloudelliset ja sopimukseen liittyvät seikat saattavat olla käytännössä esteenä yksityisten turvallisuuspalveluiden käytölle.

Yksityiset turvallisuuspalvelut ovat yksityisiä toimijoita, jotka toimivat liikelatoudellisista lähtökohdista. Työryhmän saaman selvityksen mukaan tämä on johtanut muun muassa siihen, ettei puolustusvoimien henkilösuojaustehtävissä vaadittavien kaikkien toimintamahdollisuuksien, kuten aseellinen henkilösuojaus, kysyntää ole pidetty riittävän suurena kaikissa yksityisiä turvallisuuspalveluita tarjoavissa yrityksissä. Tämän takia esimerkiksi aseelliseen henkilösuojaukseen liittyvien palveluiden hinnoittelu voi olla varsin korkea, minkä takia niiden hankkiminen puolustusvoimien tarkoituksiin ei ole taloudellisesti järkevää ja tarkoituksenmukaista.

Koska yksityisten turvallisuuspalveluiden toiminta puolustusvoimien suuntaan perustuisi sopimukseen, saattaisi toiminta olla etenkin tilanteissa, joita sopimus ei kata, hankalaa. Turvaamistehtävissä tilanteet ja suunnitelmat saattavat muuttua nopeasti, joten jäykkä taloudellisista lähtökohdista lähtevä sopimusperusteinen palvelu ei välttämättä pysty tarjoamaan riittäviä toiminta edellytyksiä muuttuneissa tilanteissa. Lisäksi palvelun tarjoajan kanssa sovitaan usein etukäteen mahdollisista lisätöistä, jollaisia sopimuksen solmimisen jälkeen muuttuneessa tilanteessa tehtävät työt olisivat. Tämäkin osaltaan saattaisi nostaa yksityisen turvallisuuspalvelun käytön kustannuksia.

Lisäksi puolustusvoimilla ei ole työnjohdollista määräämisoikeutta yksityisen turvallisuuspalvelun vartioihin, jotka toimivat yksityisiä turvallisuuspalveluita tarjoavan yrityksen palveluksessa.

Puolustusvoimien suojaamista tarvitsevat vierailut voivat olla luonteeltaan poliittisesti sensitiivisiä. Vierailuiden yhteydessä käsitellään tyypillisesti aiheita ja materiaalia, jotka ovat salassa pidettäviä. Vaikka yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa onkin säädetty salassapitovelvollisuudesta ja salassapidosta voidaan käytännössä sopia kattavasti palveluita tarjoavan yrityksen kanssa, ei puolustusvoimat voi kuitenkaan verrattuna omiin virkamiehiinsä yhtä hyvin varmistua ulkopuolisen toimijan työntekijöiden pysyvyydestä, osaamisesta sekä luotettavuudesta. Lisäksi salassapitovelvollisuuden valvonta voi olla käytännössä hyvinkin haasteellista.

5.3 Puolustusvoimia koskevan lainsäädännön kehittäminen

Kuten muusta lainsäädännöstä ja työryhmän kuulemien asiantuntijoiden kuulemisista on käynyt ilmi, turvaamistehtäviin liittyvät toimivaltuudet voivat olla yleisesti käytetyn paikan tai alueen eristämistä, sulkemista tai tyhjentämistä taikka paikalla tai alueella liikkumisen rajoittamista tai kieltämistä. Toimivaltuudet voivat sisältää tietyissä tapauksissa henkilön poistamisen paikalta, väkijoukon hajottamisen ja henkilön kiinni ottamisen.

Kiinniottamisen tai henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä turvaamistehtävää suorittava virkamies voi tehdä turvallisuustarkastuksen toimen kohteena olevalle henkilölle, ja virkamies voi ottaa vaaralliset esineet ja aineet haltuunsa.

Ääritilanteessa turvaamistehtävät sisältävät myös puolustettavina pidettävien tarpeellisten voimakeinojen käytön. Voimakeinojen käytön kohteena olevaa henkilöä olisi varoitettava ensin.

Työryhmässä on käynyt ilmi, että tarvetta saattaisi olla myös tallentamattomalle kameravalonalle turvaamistehtäviin liittyen. Asiaa on käsiteltävä tarkemmin jatkotyössä.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Turvaamistehtävissä käytetään julkista valtaa puuttumalla perusoikeuksiin puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevien alueiden ulkopuolella.

Puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskevassa säädöspohjassa on kehittämisen varaa, sillä säädöspohja ei vastaa turvaamistehtävien suorittamisen osalta nykyisiä perustuslain vaatimuksia sekä puolustusvoimien tarvetta suorittaa turvaamistehtäviä. Lainsäädännössä olisi erikseen säädettävä puolustusvoimien turvaamistehtävästä, siihen liittyvästä toimivallasta sekä voimankäytön edellytyksistä.

5.3.1 Turvaamistehtävää koskeva säännös

Puolustusvoimien uutta turvaamistehtävää koskeva säännös voisi olla:

Puolustusvoimat voi tarvittaessa asettaa puolustusministeriön asetuksella säädettävän erikoiskoulutuksen saaneen puolustusvoimien virkamiehen (turvamies) suojaamaan yleisesti käytetyllä alueella puolustushallinnon virkamiesten ja heidän vieraana tai kuljetettavana olevien, erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuutta tai erityisen omaisuuden koskemattomuutta.

Edellä tarkoitetun erikoiskoulutuksen saanut turvamies voi suorittaa turvaamistehtävän yleisesti käytetyllä alueella §:ssä säädetyin toimivaltuuksin, jollei päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita.

Puolustusvoimien on ilmoitettava poliisille turvaamistehtävän suorittamisesta ennakolta.

Puolustusvoimista annetussa laissa olisi säädettävä erikseen turvaamistehtävästä sekä siitä kuka ja millä edellytyksillä puolustusvoimien virkamies saisi suorittaa turvaamistehtäviä. Tehtävästä nimenomaisesti säätäminen olisi tärkeää, jottei esimerkiksi oikeus tai velvollisuus puolustusvoimien virkamiehen toimivaltuuksien käyttämiseen turvaamistehtävässä olisi kyseenalaista. Yleinen kiinniotto-oikeus ei muodosta riittävää perustetta näiden tehtävien hoitamiselle. Etenkään puolustusvoimien erityisten materiaalikuljetusten suojaamisen osalta poliisin voimavarat eivät riitä puolustusvoimien nykyisin tarvitsemiin tehtäviin.

Säännöksen mukaan puolustusvoimat voisi suorittaa omaan lukuunsa tehtävän, joka edellyttäisi erityisiin henkilön tai kuljetuksen suojaamistoimenpiteisiin varautumista. Poliisi osallistuu etenkin valtion arvovieraiden suojaamiseen poliisilain 1 §:n 1 momentin nojalla.

Poliisi ei normaalisti osallistu puolustusvoimien ylimmän johdon, arvovieraiden ja erityistä suojaamista vaativien kuljetusten suojaamiseen, joten erikoiskoulutetut ja varustetut virkamiehet soveltuisivat hyvin puolustusvoimien arvovieraiden sekä kuljetusten suojaustehtäviin. Erikoiskoulutettuja ja varustettuja turvamiehiä käytettäisiin puolustushallinnon, pääasiassa puolustusvoimien arvovieraiden ja ylimmän johdon turvamiehinä.

Puolustusvoimat voisi asettaa turvaamistehtävään puolustusministeriön asetuksella säädetyt erikoiskoulutuksen saaneen virkamiehen.

5.3.2 Toimivaltuussäännös

Turvaamistehtävässä käytettävistä toimivaltuuksista olisi säädettävä nimenomaisesti. Työryhmässä esillä oli toimivaltuuksista kaksi eri vaihtoehtoa: ensimmäisessä vaihtoehdossa toimivaltuudet olisivat kaikkien turvaamistehtävien osalta yhtenevät. Toisessa vaihtoehdossa puolustusvoimien henkilösuojauksen osalta toimivaltuudet olisivat rajoitetummat, kun taas puolustusvoimien erityistä suojaamista vaativien kuljetusten osalta toimivaltuudet olisivat laajemmat.

Esillä olleet toimivaltuudet eivät ole täysin ongelmattomia, koska yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen kuuluu ennen kaikkea poliisin tehtäviin. Lisäksi puolustusvoimilla ei ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Kyse on periaatteellisesta merkittävästä asiasta, vaikka perustuslaki tai sen tulkintakäytäntö eivät aseta nimenomaista rajoitusta asiasta säätämislle.

Vaihtoehto 1: Toimivaltuuksia koskeva säännös turvaamistehtävistä

Jos toimivaltuudet olisivat samat puolustusvoimien henkilösuojustehtävissä ja puolustusvoimien erityisen materiaalin kuljetusten suojaustehtävissä, voisi säännös olla:

Turvamiehellä on oikeus suojattavan kohteen välittömässä läheisyydessä eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikumista, jos se on välttämätöntä turvaamistehtävän suorittamiseksi.

Turvaamistehtävässä turvamiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi XX §:ssä tarkoitetun erityistä suojelua tarvitsevan henkilön henkeen, terveyteen, vapauteen tai erityiseen omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen.

Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisille.

Pykälässä lueteltaisiin turvaamistehtävän suorittamisessa käytettävät toimivaltuudet turvaamistehtäväsäännöksessä tarkoitetulle erikoiskoulutetulle turvamiehelle. Puolustusvoimien turvamiehellä voisi olla toimivaltuuksia ainoastaan suojattavan kohteen välittömässä läheisyydessä toimittaessa. Välitön läheisyys tarkoittaisi lähinnä muutaman metrin säteeltään olevaa suojakehää suojattavasta kohteesta katsottuna. Rajoitus olisi perusteltu senkin takia, koska puolustusvoimilla ei ole yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevia tehtäviä.

Koska toimivaltuudet olisi rajattu suojattavan kohteen välittömään läheisyyteen, esimerkiksi alueen eristämisen yhteydessä eristettävälle alueelle ei lähtökohtaisesti pääsisi suojattavan kohteen ja tämän seurueen lisäksi muita. Rajauksen takia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä tilanteita ei lähtökohtaisesti pitäisi syntyä. Jos suojattavan kohteen välittömän läheisyyden ulkopuolella tapahtuisi uhkaava tilanne, olisi turvaamistehtävää suorittavien oltava yhteydessä poliisiin.

Edellytyksenä toimenpiteelle on, että se on välttämätön turvaamistehtävän suorittamiseksi.

Puolustusvoimien olisi ilmoitettava turvaamistehtävän suorittamisesta etukäteen. Ilmoituksen perusteella turvaamistehtävä voitaisiin suorittaa yhteistoiminnassa poliisin kanssa tai poliisi voisi päättää suorittaa tehtävän itse.

Vaihtoehto 2: Puolustusvoimien virkamiesten toimivaltuuksia koskeva säännös puolustusvoimien erityistä suojaamista vaativissa kuljetuksissa

Työryhmässä käsiteltiin myös vaihtoehtoa, jossa puolustusvoimien henkilösuojaustehtävässä käytössä olisi suppeammat toimivaltuudet kuin kuljetusten suojaamisessa. Tässä astetta suppeamassa toimivaltasääntelyssä puolustusvoimien erityistä suojaamista vaativiin kuljetuksiin liittyvät toimivaltuudet olisivat laajemmat. Puolustusvoimien henkilösuojauksessa olisi käytössä lievempi toimivaltuus, joka on kuvattu vaihtoehdossa 3. Henkilösuojaustehtävän hoitamisen toimivaltuus olisi lähellä hätävarjelua, mutta kuljetuksen suojaamiseen olisi säädetty erityiset toimivaltuudet.

Tässä tapauksessa toimivaltasäännös puolustusvoimien erityisten materiaalikuljetusten suojaamisessa voisi olla:

Turvamiehellä on oikeus suojattavan kohteen välittömässä läheisyydessä eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikumista, jos se on välttämätöntä erityisen omaisuuden suojaamiseksi.

Puolustusvoimien erityisen omaisuuden suojaamistehtävässä turvamiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi puolustusvoimien erityiseen omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen.

Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa. Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisille.

Vaihtoehto 3: Puolustusvoimien turvamiehen suppeampi toimivaltuus

Työryhmässä eräänä vaihtoehtona oli myös se, että puolustusvoimien turvaamistehtävää suorittavalle turvamiehelle annettaisiin aiemmin esitetyissä vaihtoehdoissa esitetyjä lievemmät toimivaltuudet kaikkiin turvaamistehtäviin.

Tässä tapauksessa säännös voisi olla:

Turvamiehellä on oikeus jo aloitetun tai välittömästi odotettavissa olevan suojattavaan kohteeseen kohdistuvan hyökkäyksen torjumiseksi käyttää sellaisia voimakeinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon suojattavan kohteen turvallisuus, virkatehtävän laatu ja vastarinnan vaarallisuus.

Vaihtoehto vahvistaisi turvaamistehtäviä suorittavien henkilöiden oikeusturvaa nykyisestä.

5.3.3 Puolustusvoimista annetun lain 23 §:n muuttaminen

Turvaamistehtävien voimakeinojen käytöstä olisi säädettävä erikseen. Luonnollista olisi säätää siitä puolustusvoimista annetun lain 23 §:ssä, joka koskee sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäyttöä.

Pykälään koskeva muutos olisi tehtävä joka tapauksessa riippumatta siitä, koskisivatko mahdolliset uudet toimivaltuudet niin puolustusvoimien henkilösuojaustehtävää kuin puolustusvoimien erityisen materiaalin kuljetusten suojaamista, pelkästään puolustusvoimien erityisen materiaalin kuljetusten suojaamista vai säädettäisiinkö puolustusvoimien turvaamistehtäviä suorittavalle sotilaille tehtävää suorittaessaan mahdollisuus hätävarjeluun.

Sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäyttö

Puolustusvoimista annetun lain 23 §:ään olisi lisättävä turvaamistehtävää ja sitä suorittavaa turvamiestä koskeva lisäys. Lisäksi olisi lisättävä viittaus hätävarjeluun.

Säännös voisi olla:

Vartio- tai päivystystehtävää sekä turvaamistehtävää suorittavalla, rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitetulla sotilaalla sekä turvamiehellä on vastarintaa kohdattaessa oikeus käyttää vastarinnan murtamiseksi sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon joukon tai vartioitavan kohteen tai alueen turvallisuus, virka- tai palvelustehtävän laatu ja vastarinnan vaarallisuus. Edellä mainituin edellytyksin vartiomiehellä on oikeus voimakeinojen käyttöön myös, kun joku hänen pysähtymiskäskystään huolimatta lähestyy vartioitavaa kohdetta tai aluetta, jonne tuleminen on kielletty.

Sotilaalla ja turvamiehellä on virantoimituksessa lisäksi oikeus hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Tällaisessa hätävarjelussa ammattisotilas ja turvamies toimivat virkavastuulla. Arvioitaessa hätävarjelun puolustettavuutta on otettava huomioon ammattisotilaan koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset.

Taistelussa, merihädässä tai vastaavassa joukolle tai sen toiminnalle erityisen vaarallisessa tilanteessa sotilasesimiehellä on oikeus käyttää käskynalaista vastaan kuuliaisuuden ja järjestyksen palauttamiseksi sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, jos käskynalainen sotilas esimiehen kiellosta huolimatta pakenee, väkivaltaisesti vastustaa esimiestä tai ei noudata esimiehen vaaran torjumiseksi antamaa käskyä vaikka käsky on toistettu. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon käskynalaisen laiminlyönnin tai teon vaarallisuus ja vallitseva tilanne.

Sotavangin paetessa on sillä, jonka tehtävänä on estää pakeneminen, oikeus käyttää vankeuslain (767/2005) 18 luvun 6 §:ssä säädettyjä voimakeinoja.

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.

Voimankäyttösäännöksen 1 momenttiin lisättäisiin vartio- ja päivystämistehtävän lisäksi turvaamistehtävät tehtäviksi, joissa turvamiehellä on oikeus viimekädessä käyttää voimakeinoja.

Turvamiehellä olisi turvaamistehtävässäänkin oikeus virantoimituksessa hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Tällaisessa hätävarjelussa ammattisotilas ja turvamies toimisivat virkavastuulla. Rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti 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 säädettäisiin edellytyksistä, joiden nojalla hätävarjelun liioitteluun syyllistynyt henkilö on vastuusta vapaa. Arvioitaessa hätävarjelussa käytettyjen voimakeinojen puolustettavuutta olisi otettava huomioon ammattisotilaan ja turvamiehen koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella asetettavat vaatimukset. Samankaltainen säännös on myös poliisilain 2 luvun 17 §:ssä sekä rajavartiolaitoksen 35 §:ssä. Tarkoituksenmukaista on säätää samantyyppisissä tehtävissä toimivien viranomaisten toiminnasta yhteneväisesti.

Hallintovaliokunta on mietinnössään 42/2010 vp todennut, että hallintovaliokunta pitää ongelmallisena poliisin hätävarjelu-oikeuden eriyttämistä muiden viranomaisten ja kansalais-

ten hätävarjelu-oikeudesta liittämällä poliisin hätävarjelu-oikeus virkavastuun yhteyteen. Lain muutos voi heikentää poliisimiehen oikeusturvaa, ja se jää tulkinnanvaraiseksi. Se voi myös johtaa kohtuuttomuuksiin poliisimiehen kannalta hänen torjuessaan rikoslain 4 luvun 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla kansalaiseen kohdistuvaa oikeudetonta hyökkäystä. Valiokunnan käsityksen mukaan nyt säädettävä lainmuutos saattaa samoja viranomaistehtäviä hoitavat viranomaiset eriarvoiseen asemaan (rajavartiolaki, 578/2005).

Säännöksessä mainittaisiin, että sotilas sekä turvamies toimisivat hätävarjelutilanteessa virkavastuulla hänen turvautuessaan virantoimituksessa hätävarjeluun. Arvioitaessa voimakeinojen käytön oikeutusta, voidaan sotilaille ja turvamiehelle perustellusti asettaa korkeammat vaatimukset kuin tavalliselle kansalaiselle. Tämä koskee mahdollisuuksia ratkaista tilanne käyttämällä muita keinoja kuin voimakeinoja. Lisäksi sille, ettei sotilas tai turvamies toimisi hätävarjelutilanteessa virkavastuulla, ei ole helppo löytää perusteita. Virkavastuulla toimimiseen liittyy myös se, että sotilaalla ja turvamiehellä on koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella tavallista kansalaista paremmat edellytykset mitoittaa voimakeinojen käyttö hätävarjelutilanteessa asianmukaisesti.

Uudella 2 momentilla ei olisi tarkoitus laajentaa vartio- ja päivystystehtävässä toimivan sotilaan toimivaltuuksia puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolelle.

5.3.4 Toimivallasta säätämiseen liittyvät taloudelliset vaikutukset

Työryhmän saaman selvityksen mukaan puolustusvoimilla on tarvittavat ajantasaiset varusteet sekä muut resurssit turvaamistehtävien suorittamiseksi. Turvaamistehtävät eivät myöskään edellytä uusien virkojen perustamista tai rekrytointeja puolustusvoimiin.

Mikäli puolustusvoimat saisivat lisätoimivaltuuksia, olisi toimivaltuuksia käyttävien virkamiesten koulutukseen kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi työryhmän saaman selvityksen mukaan puolustusvoimien turvaamistehtäviin liittyvä koulutus vastaa poliisin ja rajavartiolaituksen vastaavaa koulutusta ottaen huomioon poliisin peruskoulutus. Puolustusvoimat hankkii turvaamistehtäviin liittyvää koulutusta myös poliisilta.

Turvaamistehtäviin liittyvän toimivallan säätämisen ei voida arvioida aiheuttavan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

5.3.5 Toimivallasta säätämiseen liittyvät perustuslailliset kysymykset

Erikoiskoulutuksen saaneen virkamiehen (turvamies) toimivaltuuksista ja tehtävistä olisi säädettävä nimenomaisesti esimerkiksi puolustusvoimista annetussa laissa.

Jatkotyössä eräs vaihtoehto olisi, että turvamiehellä olisi oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on välttämätöntä turvaamistehtävän suorittamiseksi. Turvaamistehtävän niin vaatiessa, tehtävien suorittamisessa olisi mahdollista myös käyttää kameravalvontaa.

Lisäksi erikoiskoulutuksen saaneella turvamiehellä voisi olla oikeus poistaa paikalta henkilö, kun henkilön uhkausten tai muun käyttäytymisen perusteella on perusteltua syytä olettaa, taikka henkilön aiemman käyttäytymisen perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Kiinniotettu olisi viipymättä luovutettava poliisille.

Edellä kuvatussa vaihtoehdossa puolustusvoimien turvamiehen toimivaltuudet turvaamistehtävässä merkitsevät puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja liikkumisvapauteen. Sääntelyn tarkoituksena on suojata toisten yksilöiden henkeä, terveyttä ja turvallisuutta. Toimivaltuuksia saisi käyttää vain erikoiskoulutuksen saanut puolustusvoimien turvamies, toimenpiteiden edellytykset on säännelty yksityiskohtaisesti ja tehtävästä olisi ilmoitettava poliisille ennakolta. Sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eikä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 7 ja 9 §:n 1 momentin kannalta.

Työryhmän saaman selvityksen perusteella perustuslaki tai sen tulkintakäytäntö eivät näyttäisi asettavan nimenomaisia esteitä säätää puolustusvoimien turvaamistehtävistä. Kyse on kuitenkin tyypillisesti poliisin tehtäväkenttään, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä toimivallasta, mikä on puolustusvoimien tehtäväkentän ulkopuolella. Kyse on periaatteellisesti merkittävästä asiasta.

Ongelmattomampi vaihtoehto tältä kannalta olisi säätää puolustusvoimien tehtävästä nimenomaisesti turvaamistehtävissä sekä erikseen hätävarjelunkaltaisesta toimivaltuudesta.

Työryhmässä pohdituissa kehittämissivaihtoehtoissa toimivaltuuksia annettaisiin ainoastaan puolustusvoimien virassa oleville virkamiehille, joten toimivaltuuksista säätämisellä ei olisi tältä osin esteitä perustuslain 124 §:n kannalta.

6. Johtopäätökset

Työryhmä päätyy esittämään puolustusvoimien turvaamistehtäviin liittyvää lainsäädännön jatkokehittämistä.

Jotta puolustusvoimat voisi suorittaa turvaamistehtäviä, olisi perustuslain vaatimusten mukaisesti tehtävästä ja sen alueellisesta ulottuvuudesta sekä tehtävässä käytettävistä toimivaltuuksista säädettävä nimenomaisesti laissa.

Työryhmässä vallitsi yksimielisyys puolustusvoimien tarpeesta suorittaa turvaamistehtäviä puolustusvoimien erityisten materiaalikuljetusten suojaamisen osalta.

Puolustusvoimien turvaamistehtävien osalta esitettiin erilaisia näkökantoja toimivaltuuksien laajuudesta.

Mikäli jatkotyössä päädytään esittämään puolustusvoimille erityisiä toimivaltuuksia puolustusvoimien hallussa olevien alueiden ulkopuolella, on huomiota kiinnitettävä etenkin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviin näkökohtiin alueilla, joilla uusia toimivaltuuksia käytettäisiin.

Puolustusvoimien virkamiesten turvaamistehtäviin liittyvien toimivaltuuksien lisäämistä puolustusvoimien pysyvässä hallinnassa olevien alueiden ulkopuolella olisi syytä harkita myös poliisin rajallisten resurssien takia. Etenkään puolustusvoimien erityistä suojaamista edellyttävän materiaalin kuljetusten osalta poliisilla ei ole mahdollisuuksia antaa tarvittavaa apua puolustusvoimille tehtävien lukuisan määrän vuoksi.

Perustuslaki ja sen tulkintakäytäntö eivät näyttäisi asettavan estettä sille, että puolustusvoimille voitaisiin säätää lisää toimivaltuuksia turvaamistehtäviin liittyen. Kyse on kuitenkin periaatteellisesti merkittävästä asiasta.

Edellä esitetyillä kehitysehdotuksilla työryhmä katsoo, että puolustusvoimien turvaamistehtäviin liittyviä toimivaltuuksia saadaan kehitettyä ja virkamiesten oikeusturvaa parannettua. Työryhmän näkemyksen mukaan suositeltavin vaihtoehto olisi säätää erikseen puolustusvoimien turvaamistehtävästä siten kuin kappaleessa 5.3.1 on kuvattu sekä toimivallasta vaihtoehdon mukaan, joka on kuvattuna edellä kappaleessa 5.3.2 vaihtoehdossa 1.

Jatkotyössä olisi laadittava kansainvälinen vertailu aiheesta.

Lainsäädännön kehittämisen yhteydessä olisi tarkasteltava tarkemmin myös puolustusvoimien turvaamistehtäviä suorittavan virkamiehen kelpoisuusvaatimuksia sekä muita turvaamistehtäviin liittyviä säännöksiä.

Työryhmän selvitys lähetetään lausuntokierrokselle, jonka jälkeen voidaan tehdä päätös lainsäädäntöhankkeesta.



07.10.2015

**SISÄMINISTERIÖN EDUSTAJAN ERIÄVÄ MIELIPIIDE PUOLUSTUSMINISTERIÖN TURVAAMISTEHTÄVÄ-
TYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN**

Puolustusministeriö asetti 6.3.2015 työryhmän selvittämään tarvetta kehittää puolustusvoimien viranomaisten turvaamistehtäviä koskevia toimivaltuuksia puolustusvoimien alueiden ulkopuolella. Olen osallistunut työryhmän työskentelyyn sisäministeriön nimeämänä jäsenenä.

Yhdyn sinänsä työryhmän loppuraportissaan esittämään näkemykseen siitä, että nykyistä puolustusvoimien turvaamistehtäviä koskevaa oikeustilaa on pidettävä osin epäselvänä. Kun työryhmän työssä on kuitenkin ollut kyse tehtävissä tarvittavien toimivaltuuksien tarpeesta, en voi kaikin osin yhtyä työryhmän tekemiin johtopäätöksiin.

Työryhmä on arvioinut niitä ongelmia, jotka liittyvät erityisesti puolustusvoimien henkilösuojaustehtäviin sekä materiaalikuljetusten turvaamiseen. Puolustusvoimat on harjoittanut molempia toimintoja ja pitkään. Erityisesti henkilösuojatoimintaa on tarvittaessa toteutettu viranomaisten välisenä yhteistyönä siten, että puolustusvoimien yhteiskumppanina on ollut poliisi. Saadun selvityksen mukaan viranomaisten välinen yhteistyö on sinänsä sujunut hyvin. Poliisin resurssit ovat käsitykseni mukaan mahdollisissa uhkatilanteissa tai niiden arvioinnissa osoittautuneet riittäviksi. Siten puolustusvoimien turvaamistehtävästä tai niissä tarvittavista toimivaltuuksista säätämistä ei voida perustella poliisin uhkatilanteiden hoitamisessa vaadittavien resurssien puutteellisuudella.

Työryhmätyöskentelyn aikana on tullut ilmi, että puolustusvoimien henkilösuojaus- ja materiaalikuljetusten turvaamistarpeeseen saattavat kuitenkin vaikuttaa myös muut seikat kuin suojattavaan kohteeseen välittömästi kohdistuva uhka. Esimerkiksi kansainvälisten sotilasvierailujen järjestäminen saattaa työryhmässä kuultujen puolustusvoimien edustajien mukaan jo sinällään edellyttää henkilösuojatoimenpiteitä. Vastaavasti materiaalikuljetusten suojaamisen taustalla saattavat vaikuttaa reaalisten uhkien lisäksi myös puolustusvoimien solmimissa kauppasopimuksissa asetetut vaatimukset.

Kun vielä otetaan huomioon, että poliisin suojaus ei erityisesti materiaalikuljetuksissa aina ole mahdollista eikä välttämättä edes tarkoituksenmukaista, pidän perusteltuna sitä, että puolustusvoimat voi suorittaa omalla koulutetulla virkasuhteisella henkilöstöllään tällaisia tehtäviä. Näistä turvaamistehtävistä olisi säädettävä erikseen laissa riittävän tarkkarajaisesti siten, että puolustusvoimat voisi suojata omaa henkilöstöään tai omia vieraitaan sekä omaa kuljetettavana olevaa materiaaliaan.

Työryhmän ehdotusta siitä, että turvaamistehtävä voisi kohdistua puolustushallinnon virkamiehiin, vieraisiin tai omaisuuteen, pidän liian laajana. Turvaamistehtävän kohteen tulisi rajoittua puolustusvoimien virkamiehiin, vieraisiin tai omaisuuteen. Koko puolustushallintoon kohdistuva tehtävä merkitsisi esimerkiksi sitä, että puolustusministeriön virkamiesten tai vieraiden suojaaminen olisi muihin ministeriöihin tai hallinnonaloihin verrattuna sellaisessa erityisasemassa, jolle on vaikea löytää pitäviä perusteita. Se olisi omiaan liittämään tehtävään myös sellaisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen piirteitä, jotka eivät siihen kuulu.

Vaikka pidän puolustusvoimien turvaamistehtävistä säätämistä sinänsä tarpeellisena, korostan kuitenkin sitä, että kyse on ennen kaikkea muualla kuin puolustusvoimien omilla alueilla suoritettavista tehtävistä. Tällöin on ensiarvoisen tärkeää, että epäselvyyttä sen suhteen, mitkä viranomaiset vastaavat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, ei synny. Puolustusvoimien turvaamistehtävistä ei siten saa syntyä sellaista kuvaa, että puolustusvoimat jollakin tavoin vastaisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, joka kuuluu ennen kaikkea poliisille. Tällaisen kuvan välttämiseksi pidän ratkaisevana sitä, minkälaiset toimivaltuudet puolustusvoimien henkilöstölle turvaamistehtävissä annetaan.

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Erottajankatu 2
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

07.10.2015

Työryhmä on mietinnössään esittänyt vaihtoehtoisia tapoja puolustusvoimien turvaamistehtävistä säättämiseksi. Vaihtoehdossa 1 puolustusvoimien henkilöstölle esitetään säädettäväksi oikeutta suojaavan kohteen välittömässä läheisyydessä eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue tai kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on välttämätöntä turvaamistehtävän suorittamiseksi. Turvaamistehtävää suorittavalle annettaisiin eräin edellytyksin myös henkilön paikalta poistamista koskeva oikeus. Vaihtoehdossa 2 vastaava oikeus annettaisiin ainoastaan materiaalikuljetusten suojaamistehtävissä ja henkilösuojustehtävissä toimivaltuudet olisivat suppeampia. Vaihtoehto 3 puolestaan perustuu sellaiseen voimakeinojen käyttövaltuuteen, jolla on selkeitä yhtymäkohtia hätävarjelu-oikeuteen.

En voi yhtyä vaihtoehtoihin 1 ja 2 esitettyyn. Katson, ettei puolustusvoimien henkilöstölle ole turvaamistehtävissä puolustusvoimien alueiden ulkopuolella syytä säätää toimivaltuuksia, jotka mahdollistaisivat paikan tai alueen eristämisen, sulkemisen tai tyhjentämisen tai henkilön paikalta poistamisen. Yleisillä alueilla tällaiset toimivaltuudet olisivat korostetusti kytköksissä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai olisivat vähintään omiaan hämärtämään kuvaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä vastaavien viranomaisten ja puolustusvoimien tehtäväajaosta.

Tällaisille toimivaltuuksille ei myöskään ole käsitykseni mukaan reaalista tarvetta. Ne harvinaiset tilanteet, joissa tällainen tarve voisi olla olemassa, lienevät useimmiten ennakoitavissa poliisin kanssa tehtävän yhteistyön pohjalta. Perusteeksi mainituille valtuuksille ei mielestäni riitä mahdollisuus estää uhka- ja vaaratilanteita ennalta, jos mitään näyttöä ei ole esitetty siitä, että valtuuksien puuttuminen olisi näitä tilanteita aiheuttanut tai pahentanut.

Puolustusvoimien on saatava tehtävänsä ja siihen kuuluvat velvoitteet hoidettua parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän vuoksi olen valmis monin osin yhtymään työryhmän loppuraportissaan esittämään. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei epäselvyyttä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä huolehtivista viranomaisista synny. Tämän vuoksi en voi turvaamistehtävän käyttöalan sekä vaihtoehtojen 1 ja 2 suhteen yhtyä työryhmän loppuraportissaan esittämään.

Helsingissä 7. päivänä lokakuuta 2015

Sisäministeriön nimeämänä työryhmän jäsenenä



Timo Kerttula
lainsäädäntöneuvos

