

# ROE-työryhmän raportti

---

Puolustusministeriölle

Puolustusministeriön kansliapäällikkö asetti 16.3.2010 työryhmän tehtävänä sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden voimankäytösääntöjen nykytilan ja mahdollisten muutostarpeiden kartoittaminen sekä tarvittavien suositusten antaminen.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja:

- Yksikön johtaja, prikaatikenraali Markku Nikkilä, puolustusministeriö

Jäsenet:

- Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö,
- vanhempi hallitussihteeri Tuomas Venho, puolustusministeriö,
- hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustusministeriö,
- sektorijohtaja, eversti Arto-Pekka Nurminen, pääesikunta ja
- sotilaslakimies Erik Jokinen, pääesikunta.

Sihteeri:

- Vanhempi osastoesiupseeri, everstiluutnantti Jukka Tuononen, puolustusministeriö.

Työryhmän työskentelyyn ovat osallistuneet myös:

- Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö ja
- sotilaslakimies Jussi Kivi, pääesikunta.

Työryhmä kutsui asiantuntijoita kuultavaksi:

- Oikeustieteiden professori Kaarlo Tuori, Helsingin yliopisto ja
- oikeustieteiden lisensiaatti Jouni Lehtimäki.

Työryhmä kokoontui 5 kertaa.

Saatuun tehtävänsä suoritetuksi työryhmä jättää kunnioittaen yksimielisen raporttinsa puolustusministeriölle.

Helsingissä 30. päivänä syyskuuta 2010.

Markku Nikkilä

Seppo Kipinoinen

Jenni Herrala

Jukka Tuononen

Tuomas Venho

Arto-Pekka Nurminen

Erik Jokinen

# Voimankäytösäännöstön nykytila

---

## Sotilaallisen kriisinhallinnan kansallinen voimankäytösäännöstö

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006, kriisinhallintalaki) 1 §:n 2 momentin mukaan Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen.

Kriisinhallintalain 27 §:n 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 liioittelun osalta viitataan rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momenttiin ja 7 §:ään.

Palvelustehtävällä tarkoitetaan niitä tehtäviä, joita kriisinhallintaoperaatiossa palveleva sotilas saa sotilasesimiehiltään tai joita hänen edellytetään suorittavan palvelusasemansa perusteella. Yksittäiset palvelustehtävät perustuvat kriisinhallintaoperaatiolle asetettujen tehtävien ja tavoitteiden toteuttamiseen. Operaation tehtävien ja tavoitteiden tulee puolestaan perustua operaation kansainvälisioikeudelliselle valtuutukselle (*mandaatti*). Äärimmäisissä tilanteissa sotilaallisen kriisinhallintaoperaation johdon on voitava varmistaa operaation toteuttaminen jopa voimakeinoja käyttäen. Kriisinhallintaoperaatiossa palvelevalla sotilaalla tarkoitetaan operaation palvelusalueella toimivaa sotilasta. Palvelusalueella tarkoitetaan pääesikunnan kunkin kriisinhallintaoperaation osalta erikseen määrittämää yhden tai useamman valtion tai niiden osan käsittävää aluetta. Voimankäytösäntöjen soveltaminen voidaan rajoittaa palvelusalueella pienemmälle operaatioalueelle.

Kriisinhallintalain 27 §:ssä on säädetty kansainvälisen oikeuden mukaiset voimakeinojen käyttämisen yleiset rajoitusperiaatteet: välttämättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate ja voimankäytön minimoinnin periaate. Suomalaisen kriisinhallintahenkilöstön voimakeinojen käyttöä rajaa myös rikoslain 4 luvun 6 §:n 2 momentti, jonka mukaan voimakeinoja käytettäessä saa turvautua vain sellaisiin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin.

Kriisinhallintalain voimankäyttöä koskevassa sääntelyssä on edellytykset sen varmistamiseksi, että suomalaiset rauhanturvaajat voivat osallistua suunniteltuun kriisinhallintaoperaatioon sille asetettujen tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Samalla varmistetaan suomalaisen kriisinhallintajoukon operatiivinen toimintakyky. Myös kriisinhallintaoperaatioissa palvelevan yksittäisen rauhanturvaajan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että voimankäyttöoikeuden perusta on säädetty riittävän kattavasti ja selkeästi kansallisessa erityislainsäädännössä eli tässä tapauksessa kriisinhallintalaissa.

## Voimankäyttösäännöt

Voimakeinojen käyttämisestä vahvistetaan jokaiselle operaatiolle erikseen voimankäyttösäännöt (*Rules of Engagement, ROE*). Voimankäyttösäännöt perustuvat YK:n, EU:n ja Naton mallivoimankäyttösäännöille ja niiden sisältö on vakiintunut. Voimankäyttösäännöt ovat operaatiokohtaisia ja yksityiskohtaisia määräyksiä, joissa määritellään mahdollisimman tarkoin, missä laajuudessa yksittäisen operaation mandaattia toimeenpantaessa on mahdollista turvautua voimakeinoin, mukaan lukien aseellisen voiman ja kuolettavan voiman käyttöön tai muihin voimankäyttösäännöissä erikseen oikeutettuihin tai määritettyihin toimenpiteisiin (esimerkiksi etsintä ja takavarikointi, siviilien / avustusjärjestöjen suojelu, omaisuuden suojelu, kiinniottaminen, varoituslaukaukset, joukkojenhallinta / mellakantorjunta). Operaatiokohtaisiin voimankäyttösääntöihin voidaan tehdä kansallisia rajoituksia (*caveats*).

Voimankäyttösäännöillä ei rajoiteta itsepuolustusoikeutta, jolloin kriisinhallintaoperaatioissa palveleva sotilas ja sotilasosasto toimivat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Tilanteissa, joissa voimankäyttö ei ole oikeutettua itsepuolustustarkoituksessa, voimaa voidaan käyttää operaatioissa vain voimankäyttösääntöjen asettamissa puitteissa. Muu voimankäyttö on laitonta ja rangaistavaa. Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä. Niiden mukaan jos voimakeinojen käytössä on ylitetty säädetyt rajat, tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos on erittäin painavia perusteita katsoa, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hänen asemansa ja koulutuksensa sekä tehtävän tärkeys ja tilanteen yllätyksellisyys. Edelleen, vaikka tekijää ei kokonaan vapautettaisi rangaistusvastuusta, olosuhteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon rangaistusvastuuta lieventävinä siten kuin rikoslain 6 luvun 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa sekä 2 ja 4 momentissa säädetään.

Voimankäyttösäännöissä tarkennetaan operaatiokohtaiset oikeudet ja velvollisuudet ja yksityiskohtaiset rajoitukset liittyen voimakeinojen käyttämiseen kriisinhallintaoperaatioissa annetun tehtävän turvaamiseksi sekä henkilöstön ja omaisuuden suojelemiseksi. Voimankäyttösäännöistä ei johdeta tehtäviä kriisinhallintajoukoille. Tehtävät perustuvat ja ne johdetaan operaatiolle annetusta mandaattista, joten oikeudellista arviointia suoritettaessa operaation mandaattia ja voimankäyttösääntöjä on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena. Operaatioiden valtuutuksen, tehtävien ja tavoitteiden lisäksi voimankäytön sääntöjen valmistelussa huomioidaan soveltuvat ihmisoikeussopimukset sekä kansainvälisen oikeuden periaatteet ja säännökset.

Päätös kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta edellyttää tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistä näkemystä. Osallistumispäätöstä tehtäessä operaation luonnetta ja tehtäviä harkitaan huolellisesti. Voimankäyttösääntöjen arviointi on keskeinen osa kokonaišharkintaa ja operaation valmistelua. Kriisinhallintalaki ei rajaa Suomen osallistumista operaation luonteen perusteella ja nykymuotoisissa kriisinhallintaoperaatioissa on varauduttava myös erittäin vaativiin sotilaallisiin tehtäviin. Lähtökohtaisesti kaikille sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioille pyritään saamaan YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla määritetään operaation tavoitteet, tehtävät ja toimivaltuudet. Päätöslauselmassa kriisinhallintajoukko valtuutetaan yleensä ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin tehtäviensä toteuttamiseksi.

Huomattava osa sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävistä edellyttää kykyä toimia operaation tavoitteiden turvaamiseksi tarvittaessa myös vastoin jonkin kriisin osapuolen tahtoa. Kriisinhallintatehtävissä on varauduttava siihen, että operaation tavoitteiden ja joukolle annetun tehtävän toteuttami-

seksi on viimeisenä keinona käytettävä myös pakottamista. Myös YK ottaa huomioon sen, että ilman riittäviä voimankäytön valtuuksia toteutetut kriisinhallintatehtävät voivat epäonnistua.

Kriisinhallintaoperaatioiden voimankäyttösääntöjen mukaan myös kuolettavan voiman käyttö on mahdollista itsepuolustuksen lisäksi sen varmistamiseksi, että kriisinhallintajoukon valvonnassa olevaa aluetta ei käytetä vihamielisiin tarkoituksiin, kuten joukkotuhontaan, etniseen puhdistukseen ja ihmisyyteen kohdistuviin rikoksiin. Mandaatin mukaisilla voimankäyttösäännöillä tulee varmistaa riittävät ja tarvittaessa pitkällekin ulottuvat valtuudet torjua ilmeisen vihamielisiä tekoja ja niiden kielteisiä seurauksia.

Kattavien voimankäyttösääntöjen merkitys korostuu, jos kriisinhallintajoukkoa estetään suorittamasta mandaatin mukaisia tehtäviään, YK:n tai humanitaaristen järjestöjen työntekijöiden turvallisuus vaarannetaan ja vapaa liikkuminen estetään tai siviilejä uhataan välittömällä fyysisellä väkivallalla. Kattavilla voimankäyttösäännöillä mahdollistetaan kriisinhallintajoukoille nykyään kuuluvaa tehtävää toteuttaa ns. suojeluvastuuta. Suojeluvastuu liittyy tilanteisiin, joissa valtio ei itse kykene tai on haluton suojelemaan kansalaisiaan.

Kriisinhallintaoperaatiot ovat muuttuneet sotilaallisesti aiempaa vaativammiksi. Suojeluvastuun ja mandaatin mukaisten tehtävien toteuttamiseksi suomalaisen kriisinhallintajoukon toiminta saattaa ääritilanteissa edellyttää rajoitetusti suoranaisia taistelutehtäviä. Tehtävien suorittaminen voi edellyttää tällaisissa tilanteissa raskaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sotilaallista voimankäyttöä, mukaan lukien raskaiden konetuliaseiden ja muun raskaamman sotavarustuksen, esimerkiksi tykistön käyttöä. Nykyaikaisissa operaatioissa varaudutaan myös ilma- ja merivoimien yksikköjen voimankäyttöön. Käytännössä tämä voi tarkoittaa ohjus- ja tykkitulen käyttöä. Kriisinhallintalaki mahdollistaa myös mainittujen raskaampien voimakeinojen käytön operaation mandaatin ja operaatiokohdistusten voimankäyttösääntöjen mukaisesti. Kriisinhallintaoperaatioiden voimankäyttösäännöt ovat myös koko kriisinhallintaan osallistuvaa henkilöstöä suojaavia ja toimivat siten puolustuksellisinä välineinä oman turvallisuuden varmistamiseksi.

Kansainvälisen kriisinhallintajoukon komentaja vastaa operaatioissa ensisijaisesti voimankäyttösääntöjen käyttämisestä ja noudattamisesta. Komentajalla on oltava tiedossaan jokaisen operaatioon osallistuvan yksittäisen (kansallisen) joukon voimankäyttöön liittyvät yleiset ja erityiset rajoitukset. Kansallisen kriisinhallintajoukon komentaja vastaa käskynalaisenaan olevan joukkonsa voimankäytöstä. Hän voi rajoittaa joukon voimankäyttöoikeuksia pidättämällä itsellään oikeuden joidenkin voimakeinojen käyttämiseen ja jakamalla oikeuksia ajallisesti, paikallisesti tai tehtävään sidottuna. Komentaja vastaa kaikissa olosuhteissa siitä, että suomalaisia joukkoja ei käytetä sellaisiin tehtäviin, joihin niillä ei ole suorituskykyä tai jotka ovat kansallisten rajoitusten vastaisia. Annetusta tehtävästä on mahdollista myös kieltäytyä, mikäli joukkoa koskevia rajoituksia ei ole otettu operatiivisten tehtävien suunnittelussa huomioon.

# Voimankäytösäännösten muutostarpeet ja työryhmän suositukset

---

Työryhmä katsoo voimankäytön kansallisen sääntelyn olevan johdonmukainen kokonaisuus. Työryhmän selvitystyön yhteydessä ei ole ilmennyt tarvetta lainsäädännön muuttamiseen.

Kriisinhallintalain 27 §:n mukaisesti voimankäyttö kriisinhallintaoperaatioissa on perusteltua vain, mikäli se on ainoa keino, suhteessa tavoiteltuun päämäärään eikä voimaa käytetä yli tarpeen. Kriisinhallintalain 27 §:n periaatteiden ja rajoitusten yhdessä operaatiokohtaisten voimankäytösääntöjen (ROE) kanssa tulee aina olla sopuoinnussa kansainvälisen oikeuden ja humanitaarisen oikeuden kanssa.

Voimankäytösääntöihin liittyvä mahdollinen ongelma voi olla se, että operaatiokohtaiset voimankäytösäännöt ovat kansallisia rajoituksia laajemmat. Potentiaalinen ongelma voi muodostua myös silloin, jos operaation luonne muuttuu olennaisesti ja voimankäytösääntöjä muutetaan vastaamaan muuttuneita tehtäviä. Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että tällöin on kyse ensisijaisesti operaation tehtävien ja mahdollisesti mandaatin muutoksesta, joka tulee käsitellä myös eduskunnassa kriisinhallintalain menettelyjen mukaisesti.

Osallistumispäätösten yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että operaatiokohtaisia voimankäytösääntöjä sovelletaan vain sellaiseen voimakeinojen käyttöön, joka on mahdollista myös kriisinhallintalain 27 §:n mukaisten kansallisten säännösten ja yleisten rajoitusten perusteella. Toisaalta työryhmä kiinnittää operaatioiden valmistelussa huomiota siihen, että kuten hallituksen esityksessä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta (HE 5/2006 vp) on todettu, mahdollisiin kansallisiin yksittäisiä voimankäytösääntöjä koskeviin rajoituksiin tulee suhtautua pidättyvästi, koska ne saattavat pahimmillaan vaarantaa kriisinhallintajoukon ja jokaisen yksittäisen rauhanturvaajan turvallisuuden.

Yksityiskohtaiset kansalliset rajoitukset (*caveats*) ovat ongelmallisia myös siksi, että kriisinhallintajoukot koostuvat entistä useammin yhdessä toimivista monikansallisista kokoonpanoista. Tästä esimerkkinä ovat EU:n ns. taisteluosastot ja Naton nopean toiminnan joukot, joissa eri kansallisuuksista koostuvat osastot muodostavat tiiviin toiminnallisen kokoonpanon. Näissä olosuhteissa eroavaisuudet kansallisissa voimankäytön käytännöissä voivat olla kriisinhallintajoukon toiminnan ja uskottavuuden kannalta haitallisia sekä saattavat vaarantaa kriisinhallintajoukon turvallisen toiminnan.

Työryhmä suosittelee operaatioiden valmistelussa huomion kiinnittämistä siihen, että olosuhteisiin nähden hyvin varustetun ja määrällisesti riittävän suuren joukon lähettäminen voi vaikeissa olosuhteissa estää väkivaltaisuuksien puhkeamisen ja samalla vähentää voimakeinoihin turvautumisen tarvetta. Voimankäytösääntöjen kouluttaminen koko kriisinhallintajoukon henkilöstölle on keskeisessä asemassa operaatioon osallistumisen valmisteluissa. Koulutuksessa tulee jokaiselle rauhanturvaajalle huolellisesti perehdyttää voimankäytösääntöihin liittyvä teoria ja oikeudellinen perusta siten, että rauhanturvaajalla on selvä käsitys voimakeinojen käyttämiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi voimankäyttöä on harjoitettava myös käytännössä niin kattavasti, että voimankäyttö todellisessa ja usein äkillisessä tilanteessa on aina puolustettavissa myös jälkikäteisessä tarkastelussa.