

13.2.2017

Erityisasiantuntija Tapio Puurunen/KVY
Lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen/RO
Neuvotteleva virkamies Veera Parko/PEO
Johtava asiantuntija Johanna Puiro/PO

Ulkoasiainvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp)

Yleistä

Esityksellä selkeytetään sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä, jotta Suomi voisi täysimääräisesti antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua poliisi-, rajavartio- ja pelastustoimen alalla. Suomi on jo nyt sitoutunut Euroopan unionin oikeuden velvoitteisiin, joiden tarkoituksena on mahdollistaa kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen. On tärkeää, että lainsäädännössä ei ole esteitä velvoitteiden toimeenpanolle.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) kirjatun yhteisvastuulausekkeen edellyttämien lainsäädäntömuutosten tekeminen. Vuoden 2012 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan Suomi huolehtii siitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole esteitä yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle Suomen alueella tai Suomen yhteisvastuulausekkeen mukaiselle toiminnalle ulkomailla. Yhteisvastuulauseke koskee pääsääntöisesti siviiliviranomaisia eli sisäministeriön hallinnonalalta poliisi-, rajavartio- ja pelastustoimea.

Poliisitoimen osalta Suomi on sitoutunut Euroopan unionin neuvoston niin sanotun Prüm-päätöksen mukaisesti osallistumaan rajatylittävän yhteistyöhön erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi sekä Euroopan unionin neuvoston niin sanotun Atlas-päätöksen mukaisesti osallistumaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden väliseen yhteistyöhön kriisitilanteissa.

Rajavartiotoimen osalta Suomi osallistuu Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoimiin jäsenvaltioiden ulkorajoilla toimeenpantaviin rajavalvontaoperaatioihin.

Pelastustoimen osalta Suomi osallistuu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä perustetun unionin pelastuspalvelumekanismin toimintaan, jolla parannetaan ja tehostetaan Euroopan maiden yhteistyötä luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa. Pelastustoimeen kuuluva apu ei rajoitu Euroopan unionin jäsenvaltioihin.

Ohjaavina periaatteina esityksessä on, että kansainvälisen avun tilanteissa toimitaan samoilla ja selkeillä toimivaltuuksilla kuin kotimaassakin, olemassa olevia avunantomekanismeja ei hidasteta, mahdollistetaan lainsäädännön muutoksilla se, että Suomi voi käyttää kansainvälisen avunannon tilanteissa kaikkia

olemassa olevia resursseja ja varaudutaan siihen, että muut valtiot voivat vastaavasti antaa apua Suomelle. Samassa yhteydessä tarkistetaan, että myös muilta osin sisäministeriön hallinnonalalla lainsäädäntö on ajantasainen ja kattava kansainvälisten avunantotilanteiden varalta.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia pääasiassa (1) päätöksentekosäännöksiin, (2) viranomaisten ulkomailla toisilleen antamaa tukea koskeviin säännöksiin sekä (3) virkamiesten oikeuksiin ja velvollisuuksiin kansainvälisen avun tilanteissa.

Voimassaolevan lainsäädännön päätöksentekoa koskevat säännökset ovat joiltain osin puutteellisia. Esimerkiksi poliisin toimialan lainsäädännössä ei ole nimenomaisia päätöksentekosäännöksiä Prüm-yhteistyön käynnistämisestä Suomen alueella, osallistumisesta mainittuun yhteistyöhön toisen valtion alueella, Atlas-päätöksen mukaiseen avun antamisesta ja pyytämisestä sekä kansainvälisen avun pyytämisestä ja vastaanottamisesta muissa, esimerkiksi yhteisvastuulausekkeen mukaisissa tilanteissa. Esityksessä on säännösehdotukset siitä, milloin avun antamista ja pyytämistä koskeva päätös tehdään sisäministeriön alaisessa hallinnossa tai sisäministeriössä. Erityisen merkittävässä sisäministeriön toimialaa koskevissa tilanteissa kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä päättäisi sisäministeriön esittelystä valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetun lain (HE 72/2016 vp) mukaisesti. Mainitussa ehdotuksessa on myös säännökset eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon sekä ministeriöiden päätöksenteosta kiiremenettelyssä.

Kansainvälisen avun tilanne ei muuta Suomen viranomaisten toimialarajoja. Esimerkiksi ulkomaillakin toimiessa terrorismin torjunta on poliisin tehtävä Suomen lähettämien viranomaisten osalta. Esityksen myötä mahdollistetaan myös kansallista virka-aputilannetta vastaava toiminta ulkomailla. Tätä varten esitys sisältää säännösehdotukset Suomen viranomaisten tuesta toiselle Suomen viranomaiselle ulkomailla.

Esityksen lähtökohtana on, että sekä Suomen että vieraiden valtioiden viranomaisten toimivaltuudet (ml. voimakeinojen käyttö) on tarkoin määritelty. Lisäksi esityksen tarkoituksena on varmistaa, että suomalaisen virkamiehen oikeusasema ei olisi kansainvälisessä avunantotehtävissä heikompi kuin kotimaan virantoimituksessa. Voimassaolevasta lainsäädännöstä puuttuvat esimerkiksi säännökset suomalaisen poliisimiehen toimivaltuuksista sekä siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta ja muusta oikeudellisesta asemasta Atlas-yhteistyössä ja muussa ehdotuksen kattamassa kansainvälisessä yhteistyössä. Rajavartiolaista puuttuvat säännökset rajavartiomiehen toimivaltuuksista, voimankäyttövälineistä ja oikeudellisesta asemasta suomalaisten rajavartiomiesten antaessa yhteisvastuulausekkeen perusteella rajaturvallisuusapua toisessa EU-jäsenmaassa samoin kuin toisen EU-maan virkamiesten antaessa rajaturvallisuusapua Suomen alueella yhteisvastuulausekkeen perusteella.

Oleellinen muutosehdotus nykytilaan on, että puolustusvoimat voisi antaa myös sotavarustein tapahtuvaa asevoiman käyttöä sisältävää tukea poliisille Suomen alueen ulkopuolella silloin, kun kyse on vieraan valtion pyynnöstä annettavasta terrorismin torjuntaan liittyvästä avusta. Aiemmin Puolustusvoimien tuki poliisille ulkomailla rajoittui asiantuntemukseen ja materiaaliin. Rajavartiolaitos voisi antaa vastaavasti sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimankäyttöä sisältävää tukea poliisille terrorismin torjuntaan liittyvissä tilanteissa muiden EU-maiden merialueilla. Kaikissa näissä tilanteissa olisi kuitenkin kyse poliisitehtävän suorittamisesta ja tehtävää suoritettaisiin poliisin johdolla ja määräyksessä. Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat kuitenkin sen, että perustellusta syystä sisäministeriö voisi pyytää, että toinen suomalainen viranomainen suorittaisi poliisin tukitehtävän ilman suomalaisen poliisimiehen läsnäoloa paikan päällä. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin kun jollain toisella viranomaisella olisi

poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa erityiskalustoa jonka käyttöön ei poliisimiestä tarvittaisi paikan päällä. Tällöinkin on välttämätöntä, että päätöksenteko avun lähettämisestä säilyy toimivaltaisella viranomaisella eli sisäministeriöllä.

Esityksen käsittely perustuslakivaliokunnassa

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa esityksestä (PeVL 66/2016 vp). Valiokunta toteaa, että esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa (1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 b §, 6. lakiehdotuksen 38 §, 7. lakiehdotuksen 15 c, 15 d ja 77 §) on viittauksia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotettuun lakiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotettua lakia sovellettaisiin aina siinä säädettävien edellytysten täyttyessä.

Hallintovaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lisätä maininta kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotetun lain menettelysäännösten ensisijaisuudesta (esim. "Jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetusta laista muuta johdu...").

Sisäministeriön mukaan säännösehdotuksia voidaan muuttaa siten, että niistä käy yksiselitteisesti ilmi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettavaksi ehdotetun lain menettelysäännösten ensisijaisuus.

Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttäminen on 1. lakiehdotuksen 9 luvun 2 a §:n 2 momentissa ja 7. lakiehdotuksen 77 a §:n 1 momentissa rajattu asianmukaisesti (ks. PeVL 10/2005 vp) tilanteisiin, joissa on kyse vakavimpien rikoslain 34 a luvussa tarkoitettujen terrorismirikosten estämisestä tai keskeyttämisestä (rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2-7 kohta ja 2 momentti). Tällainen rajausta sisältyy myös puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n 1 momenttiin, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Sen sijaan 1. lakiehdotuksen 2 luvun 17 §:ssä jää valiokunnan mukaan jossakin määrin epäselväksi, onko siinä tarkoitus laajentaa sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttöä myös muiden terrorismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen. Hallintovaliokunnan tulee rajata sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttöä koskevat toimivaltuudet kaikilta osin vain vakavimpiin terrorismirikoksiin.

Sisäministeriön mukaan 1. lakiehdotuksen 2 luvun 17 §:ää voidaan muuttaa perustuslakivaliokunnan osoittamalla tavalla.

Esityksen antamisen jälkeen esille nousseita kysymyksiä

Valmistelun pääasiallisena tavoitteena on Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen kirjatun yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) edellyttämien lainsäädäntömuutosten tekeminen. Euroopan unionista tehty sopimus sisältää määräykset EU:n jäsenvaltioiden keskinäisestä avunannosta (SEU 42 (7) artikla). Niiden mukaan jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Käytännössä kukin jäsenvaltio tekee omat päätöksensä

avun antamisesta ja sen muodoista. Esityksen antamisen jälkeen on tullut esiin, että avunantolauseke ei välttämättä rajoittuisi vain sotilaallisiin voimavaroihin, ja että Suomi voisi antaa toiselle avunantolausekkeeseen vedonneelle jäsenvaltiolle myös sisäministeriön hallinnonalaan kuuluvaa apua. Vastaavasti Suomi voisi pyytää avunantolausekkeeseen vedoten toiselta jäsenvaltiolta vastaavaa apua. Näin ollen nyt ehdotetun sääntelyn voitaisiin harkita laajennettavaksi kattamaan keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisen avun.

Rajavartiolaki

Rajavartiolaikiin ehdotettavat muutokset koskevat rajaturvallisuusavun antamista ja vastaanottamista yhteisvastuulauseketilanteissa, päätöksentekoa Rajavartiolaitoksen osallistumisesta Prüm- ja Atlas - yhteistyöhön sekä tuen antamista ja saamista toiselta viranomaiselta kansainvälisessä tehtävässä. Lisäksi säädettäisiin poliisin oikeudesta saada Rajavartiolaitokselta sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä edellyttävää tukea myös toisen EU-jäsenmaan merialueella tai talousvyöhykkeellä.

Rajaturvallisuusavun antaminen ja pyytäminen

On todennäköistä, että yhteisvastuulausekkeen mukaisessa tilanteessa rajaturvallisuusapua annettaisiin apua pyytävälle jäsenmaalle rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoimana, jolloin toiminta perustuisi EU:n raja- ja merivartiostoasetukseen. Rajavartiolakia on kuitenkin tarpeen täydentää niitä yhteisvastuulausekkeen tilanteita varten, joissa Frontex ei koordinoisi operaatiota vaan apua annettaisiin tai pyydetäisiin kahden- tai monenvälisesti.

Rajavartiolaissa säädettäisiin Suomessa rajaturvallisuusapua antavan vierailevan virkamiehen toimivaltuuksista ja suomalaisen rajavartiomiehen toimivaltuuksista hänen antaessaan rajaturvallisuusapua toisessa Euroopan unionin jäsenmaassa. Kuten Frontexin koordinoimissa operaatioissa, myös yhteisvastuulausekkeen nojalla rajaturvallisuusapua annettaessa toimivaltuudet perustuisivat Schengenin rajasäännöstöön. Toisen EU-jäsenvaltion virkamies voisi suorittaa tehtäviä ainoastaan suomalaisen virkamiehen määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Hänellä olisi lisäksi rajavartiolain 35 §:n 1 momentissa säädetty oikeus suomalaisen toimivaltaisen virkamiehen läsnä ollessa välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen tehtävän suorittamiseksi, jos hänen kotijäsenvaltionsa on antanut siihen suostumuksen eikä oikeutta voimakeinojen käyttöön olisi rajoitettu Suomen avunpyynnössä.

Toimivaltuuksien lisäksi säädettäisiin sekä vierailevan virkamiehen että suomalaisen rajavartiomiehen muista oikeuksista ja velvollisuuksista. Kansainväliseen yhteistyöhön osallistuvien henkilöiden virkavelvollisuuksiin ja oikeuksiin sekä virkamiesasemaan kuuluviin etuihin sovellettaisiin voimassa olevaa virkasuhdelainsäädäntöä.

Sotavarustetuki poliisille

Sotilaalliset voimakeinot määritellään puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä, jonka mukaan sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä.

Käsitteiden selkeyttämiseksi rajavartiolaissa luovuttaisiin käyttämästä sotilaallisten voimakeinojen määritelmää. Rajavartiolaitoksen poliisille antamaa virka-apua koskevassa rajavartiolain 77 a §:ssä säädettäisiin sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävän virka-avun sijasta sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvasta voimakeinojen käyttöä edellyttävästä virka-avusta.

Lisäksi ehdotetaan, että poliisilla olisi oikeus saada vastaavaa sotavarustetukea poliisitehtävän suorittamiseksi Rajavartiolaitokselta myös toisen EU-jäsenmaan merialueella tai talousvyöhykkeellä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi toisen jäsenvaltion pyynnöstä poliisin osallistuessa terrorismintorjuntatehtävään, joka perustuu EU-lainsäädäntöön tai Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen.

Pelastuslaki

Pelastustoimessa on pitkät perinteet kansainvälisen pelastusavun antamisesta toisen valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön pyynnöstä. Pelastustoimeen kuuluvaa apua on nykyisin lähetetty muihin maihin pelastuslain 38 §:n nojalla. Pykälä sisältää myös sääntelyn pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun vastaanottamisesta Suomeen.

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla pelastuslain 38 §:ään lisätään määritelmä pelastustoimeen kuuluvasta avusta. Näin otetaan huomioon viimeaikaiset muutokset kansainvälisen pelastustoiminnan luonteessa: perinteisemmän pelastustoiminnan lisäksi monet kansainvälisen pelastustoiminnan operaatioista ovat nykyisin luonteeltaan humanitaarisia tukitoimia tukevaa. Myös materiaaliapua annetaan aikaisempaa enemmän. Esimerkkeinä viime vuosilta voin mainita sekä Irakin Mosulin pakolaisleirien olojen että Kreikan maahantulotilanteen helpottamiseksi lähetetyn materiaaliavun.

Määritelmässä otettaisiin lisäksi huomioon vuoden 2014 alusta voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin pelastuspalvelumekanismista. Tämä päätös kattaa ensisijaisesti ihmisten, mutta myös ympäristön ja omaisuuden (kulttuuriperintö mukaan lukien) suojelun sekä unionin alueella että sen ulkopuolella tapahtuvien kaikenlaisten luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien yhteydessä, mukaan lukien ympäristökatastrofit, meren pilaantuminen ja akuutit terveyttä uhkaavat hätätilanteet.

Kansainvälisen pelastuspalveluavun antamisesta tai pyytämisestä päätettäisiin nykyiseen tapaan sisäministeriön (pelastusylijohtajan) päätöksellä.

Pelastuslain 38 §:ssä säädettäisiin lisäksi, että pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen osallistuvan suomalaisen henkilöstön palvelussuhteesta ja henkilöstön asemasta avustustoiminnassa säädettäisiin siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa (1287/2004).

Poliisilaki

Yleisesti ottaen poliisin lainsäädäntöä tarkennetaan ja täydennetään säätämällä päätöksentekomenettelystä kansainvälisen avun tilanteessa. Säännökset kattaisivat Prüm- ja Atlas-yhteistyön sekä muut sellaiset kansainvälisen avun tilanteet, joista ei ole olemassa lainsäädäntöä.

Toimivaltuuksia koskevaa lainsäädäntöä täydennettäisiin niin, että poliisilaissa on kattavat säännökset sekä suomalaisen virkamiehen että ulkomaisen virkamiehen toimivaltuuksista kansainvälisen avun tilanteessa.

Säännökset koskevat mm. voimankäyttövälineitä, voimakeinojen käyttöä, virkapukua ja siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta. Suomalaisen poliisimiehen virkamiesoikeudellinen asema olisi sama kuin hänen Suomen alueella toimiessaan.

Poliisilakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan vieraan valtion virkamiehen osallistuessa muuhun kuin Prüm- tai Atlas-yhteistyöhön Suomen alueella, hänen toimivaltuuksiinsa sovelletaan sitä, mitä toimivaltuuksista on säädetty Prüm- ja Atlas-yhteistyön osalta. Lisäksi muuhun kuin Prüm- ja Atlas-yhteistyöhön Suomessa osallistuva vieraan valtion virkamies rinnastettaisiin tekemiensä rikosten tai häneen kohdistuvien rikosten suhteen suomalaisiin virkamiehiin.

Ehdotetun sääntelyn mukaan Prüm- ja Atlas-yhteistyöhön osallistuvalla vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä olisi Suomen alueella oikeus suomalaisen poliisimiehen määräysten ja ohjeiden mukaisesti käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia toimivaltuuksia, jotka suomalainen poliisimies hänelle toimivaltansa nojalla osoittaa. Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä olisi oikeus suomalaisen poliisimiehen ohjauksessa käyttää sellaisia voimakeinoja, joita poliisimies toimivaltansa nojalla hänelle osoittaa. Toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle virkamiehelle voitaisiin antaa lähettävän valtion suostumuksella oikeus kantaa Suomen alueella aseita, ammuksia, voimankäyttövälineitä ja muita varusteita.

Sääntelyn tarkoituksena on panna täytäntöön Atlas-päätös. Päätöksen 3 artiklan mukaan apua antavan erityistoimintayksikön virkamiehet oikeutetaan toimimaan tukitehtävissä pyynnön esittävän jäsenvaltion alueella ja toteuttamaan kaikkia tarpeellisia toimia pyydetyin avun antamiseksi edellyttäen, että he toimivat pyynnön esittävän jäsenvaltion vastuulla, määräysvallassa ja johdolla sekä pyynnön esittävän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti; sekä toimivat oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisten toimivaltuuksien rajoissa. Siviili- ja rikosoikeudellisten vastuukysymysten osalta noudatetaan Prümin sopimusta koskevan päätöksen 21 artiklan 4 ja 5 kohtien sekä 22 artiklan säännöksiä.

Poliisilakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännökset, joilla mahdollistetaan se, että poliisi voi saada toiselta viranomaiselta tukea poliisitehtävien hoitamiseen (esim. terrorismin torjunta) myös kansainvälisen avun tilanteissa. Poliisi voisi puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen avustuksella käyttää myös sotilaallisia voimakeinoja poliisitehtävien suorittamiseksi. Sisäministeriö voi erityisistä syistä pyytää toista viranomaista toimimaan toisen valtion alueella poliisitehtävien suorittamiseksi ilman suomalaisen poliisimiehen läsnäoloa. Tässä tilanteessa tukea antava viranomainen ei voi käyttää voimakeinoja.