SISÄMINISTERIÖ **ASIANTUNTIJALAUSUNTO** **HE 72/2016 vp**

13.2.2017

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

Ulkoasiainvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp)

Käsillä oleva hallituksen esitys on osa valtioneuvostossa valmisteltua kokonaisuutta, jolla pyritään parantamaan Suomen edellytyksiä osallistua kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Esityksellä on kiinteä yhteys eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp). Esityksellä on myös kiinteä yhteys eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016). Viimeksi mainitulla esityksellä selkeytetään sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä, jotta Suomi voisi täysimääräisesti antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua poliisi-, rajavartio- ja pelastustoimen alalla.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan nyt tarkasteltavana olevan hallituksen esityksen mukainen lakiehdotus turvaa sisäministeriön kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen toimintamallit siinä määrin, että päätöksentekoa koskeva sääntely voidaan toteuttaa myös esitetyllä tavalla vaikka kansainvälisen avun antamista koskevasta päätöksenteosta olisi voitu säätää toimialojen erityispiirteet parhaiten huomioon ottavalla tavalla toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

Sisäministeriö painottaa, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevassa päätöksenteossa esittelyvastuun on säilyttävä valtioneuvoston ohjesäännön mukaisella toimivaltaisella ministeriöllä. Tämä on huomioitu lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa ja sen perusteluissa sekä lain 1 §:n perusteluissa. Niiden mukaan päätöksenteko valtioneuvostossa tehdään asianomaisen ministeriön esittelystä. Asianomainen toimivaltainen ministeriö määräytyy valtioneuvostosta annetun lain ja valtioneuvoston ohjesäännön mukaan. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että kuten kansallisissa häiriötilanteissa, myös kansainvälisen avun tilanteessa toimitaan normaalien päätöksentekomallien ja toimivaltuuksien mukaisesti.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun lain mukainen päätöksentekomenettely tulee rakentaa sellaiseksi, että sillä ei luoda esteitä eikä hidasteta olemassa olevien kansainvälisen avun vastaanottamista ja pyytämistä koskevien mekanismien ja välineiden soveltamista. Tämä näkemys on kirjattu erityisesti hallituksen esityksen tavoitteita koskevaan 3.1 jaksoon ja 1 §:n perusteluihin.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei määritellä kansainvälisen avun sisältöä vaan se määritellään toimialakohtaisessa lainsäädännössä, esimerkiksi poliisilaissa, rajavartiolaissa tai pelastuslaissa. Kulloinkin kyseessä olevassa kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä koskevassa tilanteessa on oltava selvää, miten avusta päätetään. Huomiota on näin ollen kiinnitettävä erityisesti lakiehdotuksen soveltamisalasäännöksiin.

Rajavartiolakiin on tarkoitus lisätä uusi 15 d §, joka tulisi sovellettavaksi pyydettäessä tai annettaessa apua rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi (rajaturvallisuusapu) osana Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artiklan mukaista yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa. SEUT 222 mukaisen rajaturvallisuusavun pyytämistä ja antamista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Rajavartiolaissa säädetään Euroopan rajavartijaryhmän pyytämisestä (15 a §), Euroopan rajavartijaryhmään osallistumisesta (15 b §), sekä Rajavartiolaitoksen osallistumisesta kansainväliseen tehtävään sekä teknisen tai operatiivisen avun pyytämisestä (15 c §). Näitä tilanteita koskeva päätöksenteko jäisi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle, jollei jokin 1 §:n 1 momentin kohdista tulisi sovellettavaksi.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia sovellettaisiin sen 1 §:n mukaan päätöksentekoon muun muassa silloin, kun kyse olisi avusta, johon sisältyisi sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Ehdotetun lain sotilaallisella voimakeinoavulla ei tarkoiteta rajavartiolain 77 a §:n mukaista sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa asevoiman käyttöä, jota poliisilla on oikeus saada rajavartiolaitokselta merialueella. Ehdotetun lain mukainen sotilaallisia voimakeinoja koskeva päätöksentekomenettely mukaan lukien kiireellisessä menettelyssä päättäminen ei siten koskisi Rajavartiolaitoksen edellä mainittuja sotilaallisia voimakeinoja, vaan vain Suomen puolustusvoimien tai toisen valtion asevoimien sotilaallisia voimakeinoja.

Eduskunnassa käsiteltävänä olevien poliisilakiin tehtävien muutosten mukaan poliisin osallistuessa kansainvälisen avun antamiseen tai vastaanottamiseen lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sovellettaisiin kyseisen lain päätöksentekokynnyksen ylittyessä. Poliisitoimintaan liittyvä apu on operatiivista toimintaa ja luonteeltaan ja vaikutuksiltaan erilaista kuin esimerkiksi puolustusvoimien toiminta. Nämä seikat on olennaista ottaa huomioon kun arvioidaan sitä, minkä lain nojalla päätös tulee tehtäväksi.

Kansainvälisen pelastuspalveluavun antamisesta säädetään pelastuslain (379/2011) 38 §:ssa. Sisäministeriö voi sen lisäksi mitä valtioiden välillä on sovittu, Euroopan unionin, toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Sisäministeriö voi pykälän mukaan myös pyytää tarvittaessa pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua Euroopan unionilta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä.

Kansainvälisen pelastuspalveluavun antamisesta tai pyytämisestä päätettäisiin sisäministeriön (pelastusylijohtajan) päätöksellä, kuten aiemminkin. Tilanteissa, joissa käsillä olevan hallituksen esityksen mukaisen erillislain soveltamiskynnys ylittyy (esimerkiksi SEUT 222 artiklan mukaiset yhteisvastuulauseketilanteet) valtioneuvosto päättäisi avunannosta sisäministeriön esittelystä.