SISÄMINISTERIÖ **ASIANTUNTIJALAUSUNTO** **HE 94/2016 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 laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamiseksi (HE 94/2016 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 laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta, jossa ehdotetaan säädettäväksi erillislaki ylimpien valtioelinten päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). Esityksellä on myös kiinteä yhteys eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp). Viimeksi mainitulla esityksellä selkeytetään sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä, jotta Suomi voisi täysimääräisesti antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua poliisi-, rajavartio- ja pelastustoimen alalla.

Ohjaavina periaatteina sisäministeriön toimialan esityksessä on se, että myös 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 esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi, että myös muilta osin sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntö on kattava ja ajantasainen kansainvälisten avunantotilanteiden varalta.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että myös puolustusministeriön hallinnonalalla Suomi voi täysimääräisesti antaa ja pyytää kansainvälistä apua omalla hallinnonalallaan. Asiaa koskevalla sääntelyllä ei tule kuitenkaan haitata voimassa olevia kansallisia toimivaltuuksia tai hämärtää näiden toimivaltuuksien rajoja. Kansainvälisen avun tilanteessa viranomaisella ei voi olla laajempia toimivaltuuksia kuin mitä niistä on kansallisesti säädetty. Kukin hallinnonala on vastuussa kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä omalla toimialallaan, ja tarvittaessa muut viranomaiset voivat antaa toimivaltaiselle viranomaiselle tukea tässä tehtävässä. Puolustusvoimista annettua lakia ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että yhdeksi puolustusvoimien tehtäväksi määritellään 2 §:ssä osallistuminen kansainvälisen avunantamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Toimivaltuuksien selkeyden kannalta sisäministeriö pitää tärkeänä, että ehdotetuissa 4 a §:ssä kansainvälisen avun pyytämisestä ja 12 §:ssä kansainvälisen avun antamisesta on tarkennettu, että puolustusvoimat antaa vain puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua. Lisäksi 12 §:n 2 momentissa on tarkennettu, että kun kyse on tuesta toiselle Suomen viranomaiselle kansainvälisen avun tilanteessa, tätä tukea annetaan toimivaltaisen ministeriön tai viranomaisen pyynnöstä. Sisäministeriön

näkemyksen mukaan näiden säännösten tavoitteena on se, ettei synny epäselvyyttä Suomen osalta toimivaltaisesta viranomaisesta. Eri maissa viranomaisten toimivaltuudet vaihtelevat. Suomen viranomaiset eivät kuitenkaan voi kansainvälisen avunannon tilanteessa ylittää kansallisia toimivaltuuksia.

Sisäministeriön hallinnonalaa koskevassa esityksessä ehdotetaan muutoksia muun muassa viranomaisten ulkomailla toisilleen antamaa tukea koskeviin säännöksiin kansainvälisen avun tilanteissa. Seuraavassa selvennetään näiden muutosten suhdetta nyt käsillä olevaan esitykseen.

Puolustusvoimista annetun lain muutosehdotuksen mukaan kun Puolustusvoimat osallistuu kansainväliseen avun antamiseen toista Suomen viranomaista tukeakseen tämän pyynnöstä, avun antamiseen osallistuvalla henkilöstöllä on toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja toisen Suomen viranomaisen esittämän pyynnön ja osoittaman toimivallan mukaisesti (12 a §).

Rajavartiolaitoksen Puolustusvoimilta pyytämästä kansainvälisestä avusta säädettäisiin ehdotetussa rajavartiolain 79 a §:ssä. Ehdotetun rajavartiolain muutoksen mukaan Puolustusvoimat voisi antaa Rajavartiolaitokselle virka-apua vastaavaa tukea Suomen ulkopuolella, kun kyse on rajaturvallisuustehtävän hoitamisesta eli joko EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin operaatiosta tai EU:n yhteisvastuulausekkeen perusteella toiselle EU-maalle annettavasta rajaturvallisuusavusta. Puolustusvoimien tuki Rajavartiolaitokselle Suomen alueen ulkopuolella olisi käytännössä kalustoa, materiaalia tai asiantuntija-apua. Tukeen eivät kuuluisi puolustusvoimista annetun lain 4 §:n mukaiset sotilaalliset voimakeinot, koska ne eivät kuulu myöskään Puolustusvoimien Rajavartiolaitokselle Suomessa antamaan virka-apuun (rajavartiolaki 79 §). Puolustusvoimien antaessa Rajavartiolaitokselle tukea kansainvälisessä tehtävässä Puolustusvoimien henkilöstö voisi käyttää kantamaansa virka-asetta ja muita voimankäyttövälineitä vain rajavartiolain 35 §:n 2 momentin nojalla (sivullisen voimakeinoapu) tai jokaiselle kuuluvan hätävarjeluoikeuden perusteella.

Ehdotetun rajavartiolain 79 a §:n perusteella puolustusvoimien henkilöstöllä ei olisi tukea antaessaan rajavartiomiehen toimivaltuuksia. Rajaturvallisuusoperaatioissa tehtävää Schengenin rajasäännöstön mukaista rajavalvontaa voivat suorittaa vain asetuksen tarkoittamat rajavartijat.

Rajavartiolaitokselle annettavasta tuesta päättäisi ehdotetun puolustusvoimista annetun lain 12 §:n 3 momentin perusteella puolustusministeriö ulkoasianministeriötä kuultuaan, jollei asia kuulu päätettäväksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että toimivaltaisen pelastusviranomaisen on mahdollista pyytää puolustusvoimien tukea kansainvälisen pelastustoiminnan avunantotilanteissa. Puolustusvoimien tuki toimivaltaiselle pelastusviranomaiselle olisi käytännössä kalusto-, materiaali- tai asiantuntijatukea. Pelastustoimen alaan liittyvässä avunantotilanteessa pelastustoimen muodostelmiin voi kuulua myös sotilasresursseja, jolloin niiden tehtävänä on ensisijaisesti pelastustoiminta. Tällä perusteella tehtävä ei muodostu sotilaalliseksi tehtäväksi, vaan on luonteeltaan toimivaltaista pelastusviranomaista tukeva. On syytä huomioida, että kansainvälisen pelastustoiminnan avunantojärjestelyjä ohjaavat kansainväliset normit, sitoumukset ja sopimukset. Niiden osalta kansallisesti noudatettavat periaatteet on kirjattu pelastuslain 38 §:ään, jonka kansainvälisen pelastustoiminnan määritelmää esitetään tarkennettavaksi (HE 107/2016 vp).

Pelastusviranomaisen toimivalta rajoittuu Suomen valtion alueelle. Pelastuslain 38 §:ssä tarkoitetussa avunannossa ei ole kyse pelastusviranomaisten lähettämisestä suomalaisin toimivaltuuksin ulkomaille. Kyse on Suomen antamasta henkilöstö- ja materiaaliavusta ulkomaan toimivaltaisille viranomaisille, joiden alaisuudessa nämä toimivat. Siksi pelastustoimen lainsäädännössä ei ole säännöksiä pelastusviranomaisen tuesta toiselle Suomen viranomaiselle Suomen alueen ulkopuolella.

Poliisilain 1 §:n 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.

Poliisitehtävien näkökulmasta olennainen yhteys puolustusvoimista annetun lain muuttamisehdotuksen ja muun ohella poliisilain muuttamista koskevan sisäministeriön hallinnonalan esityksen välillä on se, miten puolustusvoimat voi antaa poliisille tukea poliisitehtävien suorittamiseksi myös kansainvälisen avunannon tilanteissa. Esitettyjen muutosten tavoitteena on mahdollistaa kansallista poliisille annettavaa virka-apua koskevat toimivat käytännöt myös kansainvälisen avun tilanteessa, jos se on poliisitehtävien suorittamiseksi, kuten terrorismin torjumiseksi, tarpeen.

Sisäministeriön toimialan esityksessä ehdotetaan lisättäväksi poliisilakiin säännökset (uusi 2 a §), jotka mahdollistaisivat toisen viranomaisen tuen poliisille poliisitehtävien suorittamiseksi kansainvälisen avun tilanteissa. Tukea annettaisiin sisäministeriön pyynnöstä ja apua pyytävän valtion suostumuksella. Tukea antava virkamies toimisi tehtävää johtavan poliisimiehen määräysten ja ohjeiden mukaan ja niiden toimivaltuuksien puitteissa, joihin poliisimies hänet kulloinkin valtuuttaa. Tietyin edellytyksin myös voimakeinojen käyttö olisi mahdollista ja terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi puolustusvoimien antama tuki voisi sisältää virkamiehen henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoiman käyttöä. Poliisi vastaisi tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä työturvallisuusjärjestelyistä.

Kokonaan uuden tyyppisenä säännöksenä sisäministeriön toimialan esityksessä ehdotetaan, että sisäministeriö voisi erityisestä syystä ja apua pyytävän valtion suostumuksella, pyytää toista viranomaista antamaan poliisille tukea poliisitehtävän suorittamiseksi kansainvälisessä avunantotilanteessa ilman suomalaisen poliisimiehen läsnäoloa. Tällöin tuki ei voisi sisältää voimakeinojen käyttöä. Tukea antavan virkamiehen tulisi noudattaa tehtävän suorittamista johtavan vastaanottavan valtion virkamiesten määräyksiä ja ohjeita.

Sisäministeriö päättäisi molemmissa tilanteissa tuen pyytämisestä toiselta viranomaiselta. Tuen antamista koskevasta päätöksenteosta säädettäisiin erikseen eli puolustusvoimien osalta laissa puolustusvoimista. Lisäksi jos niin sanotun erillislain päätöksentekokynnys ylittyy apua annettavan kokonaisuuden osalta, päätös apukokonaisuudesta tehtäisiin sisäministeriön esityksestä erillislain nojalla.

Puolustusvoimista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se sisältäisi tarvittavat säännökset, jotta puolustusvoimat voisi antaa tukea poliisille kansainvälisen avun tilanteissa. Ehdotetussa 12 §:n 2 momentissa ei enää rajattaisi puolustusvoimien tukea toiselle Suomen viranomaisille kalustoon, materiaaliin ja asiantuntija-apuun. Näin ollen poliisille annettava tuki voisi tarvittaessa sisältää myös voimakeinojen käyttöä. Ehdotetun 12 §:n 3 momentin mukaan tukea antavan puolustusvoimien

henkilöstön toimivalta määräytyisi Suomen viranomaisen esittämän pyynnön ja osoittaman toimivallan mukaisesti.