**SISÄMINISTERIÖ** **ASIANTUNTIJALAUSUNTO** 1.3.2017

Erityisasiantuntija Tapio Puurunen/KVY
Johtava asiantuntija Johanna Puiro/PO
Neuvotteleva virkamies Veera Parko/PEO
Yksikön päällikkö, everstiluutnantti Jarkko Alén/Rajavartiolaitos
Neuvottelupäällikkö Mika Saarinen/Rajavartiolaitos

*Puolustusvaliokunnalle*

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

**Yleistä**

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitettuihin lausuntoihin. Lausunnoissa kiinnitetään huomiota ehdotettuihin poliisilain (872/2011), rajavartiolain (578/2005) ja pelastuslain (379/2011) 38 §:n muutoksiin.

**Esitykseen sisältyvien lakiehdotusten suhde ehdotettuun lakiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta**

Ehdotettuun lakiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp), jäljempänä "erillislaki", 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytämistä niiltä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen, jos kyse on avusta: 1) joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan; 2) joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan; 3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja; 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä; 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää; 6) joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy informatiivinen säännös siitä, että muun kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta - eli ministeriön tai sen alaisen viraston päätöksenteosta - säädetään erikseen. Momentin perustelujen mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin sellainen kansainvälistä apua koskeva päätöksenteko, joka ei ylitä erillislain soveltamiskynnystä.

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 66/2016 vp) käsityksen mukaan tarkoituksena on, että erillislakia sovellettaisiin aina siinä säädettävien edellytysten täyttyessä. Perustuslakivaliokunta on siksi lausunnossaan esittänyt mietintövaliokunnalle säädösteknisen huomion, jonka mukaan ehdotuksiin tulee lisätä maininta ehdotetun erillislain menettelysäännösten ensisijaisuudesta. Erillislain ensisijaisuus on tuotu esille sisäministeriön ja ulkoasiainministeriön aiemmissa asiantuntijalausunnoissa.

Lakiehdotusten käsittelyssä eduskunnassa erillislakiehdotuksen ja sisäministeriön hallinnonalan lakiehdotusten välistä suhdetta on näin ollen lähestytty erillislain ensisijaisuuden näkökulmasta. Ehdotettu erillislaki on ensisijainen sikäli, että sitä sovelletaan aina siinä mainittujen edellytysten täyttyessä eikä poliisilakiin, rajavartiolakiin tai pelastuslakiin ole ehdotettu säännöstä, joka sulkisi pois erillislain soveltamisen.

Lakiehdotusten suhdetta voidaan tarkastella myös niiden soveltamisalan näkökulmasta. Erillislailla ja sisäministeriön hallinnonalan laeilla olisi selkeä erillinen soveltamisala. Erillislakia sovellettaisiin sisäministeriön hallinnonalan kansainväliseen apuun aina silloin kun kyse on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artiklan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (EUT) 42 artiklan 7 kohdassa tarkoitetusta avusta. Tällöin kyse ei ole etusijasta vaan säännösten erilaisesta soveltamisalasta. Esimerkiksi rajavartiolakiin ehdotetun 15 d §:n mukaan SEUT 222 tarkoitettuihin tilanteisiin sovellettaisiin erillislakia. Samoin erillislakia sovellettaisiin aina kun apu sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Erillislain muiden soveltamisalasäännösten (merkittäviä sotilaallisia voimavaroja sisältävä apu, ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä apu sekä laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä apu) mukaisesti erillislakia sovellettaisiin silloin, kun kansainvälinen apu ylittää tietyn merkittävyystason. Avun merkittävyys toimisi siten soveltamisalan rajaajana: erillislakia sovellettaisiin siis ylimpien valtioelinten päätöksentekoon merkittävyystason ylittyessä ja sisäministeriön hallinnonalan lakeja sovellettaisiin ministeriön ja tätä alemman viranomaisen päätöksentekoon silloin, kun merkittävyystaso ei ylity.

Edellä mainitut lakien soveltamisalan erot puoltavat poliisilakiin, rajavartiolakiin ja pelastuslakiin ehdotettujen soveltamisalasäännösten nykyistä lakien soveltamisalan rinnakkaisuutta osoittavaa muotoilua ("sen lisäksi") sen sijaan, että säännökset muotoiltaisiin perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla erillislain ensisijaisuutta painottavaan muotoon ("jollei erillislaista muuta johdu").

**Toisen viranomaisen, erityisesti puolustusvoimien, tuki sisäministeriön hallinnonalalla**

Valtioneuvosto on hallituksen esityksessä HE 107/2016 vp pyrkinyt varautumaan kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin, joissa kansainvälisen avun antaminen tai pyytäminen sisäministeriön toimialalla voisi tulla kyseeseen. Sisäministeriön valmistelemassa HE 107/2016 vp:ssä on lähtökohtana ollut nykyinen toimivallanjako eri viranomaisten välillä ja Suomen viranomaisilla on oltava samat toimivaltuudet niin Suomen alueella toimiessa kuin kansainvälistä apua antaessakin. Tämä on olennaista, jotta kriisitilanteissa ei synny epäselvyyksiä toimivaltuuksista ja myös viranomaisten koulutuksen ja resurssien kohdentamisenkin kannalta.

HE 107/2016 vp:ssä valtioneuvosto ehdottaa poliisilain 9 luvun 2 a §:ään säännöstä siitä, että erityisestä syystä sisäministeriö voi pyytää toista Suomen viranomaista antamaan tukea poliisille kansainvälistä apua annettaessa ilman suomalaisen poliisimiehen läsnäoloa. Tukea annettaessa ei voi tällöin käyttää voimakeinoja. Säännös on luonteeltaan varsin poikkeuksellinen, jota korostaa se, että päätöksen tuen pyytämisestä toiselta viranomaiselta tehtäisiin ministeriötasolta eli sisäministeriössä. Kuten perusteluissa tuodaan esiin, kyse voisi olla esimerkiksi Rajavartiolaitoksen tai puolustusvoimien erityisasiantuntemuksesta tai kalustosta, jota tarvittaisiin kansainvälisen avun tilanteessa poliisitehtävän suorittamiseksi, ja jota poliisilla ei olisi tarjota, ja jos arvioitaisiin, että suomalaisen poliisimiehen läsnäolo ei olisi välttämätöntä. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi räjähteiden tai muiden vaarallisten aineiden käsittelyyn soveltuva kalusto tai erityisasiantuntemus.

Puolustusministeriön ja puolustusvoimien asessori Tuija Sundbergin lausunnossa eduskunnalle todetaan, että mikäli puolustusvoimat antaa tukea poliisille kansainvälistä apua annettaessa kuten HE 107/2016 vp esitetään, tulisi suomalaisen tuettavan poliisin olla paikalla tilanteessa.

Hallituksen esityksessä HE 107/2016 vp esitetyllä tavalla sisäministeriö pitää välttämättömänä, että annettaessa tai pyydettäessä kansainvälistä apua sisäministeriön toimialalla ja tässä tapauksessa poliisitehtävien suorittamiseksi, tehdään tilannearvio ja esitys poliisitehtävien suorittamiseksi annettavasta taikka pyydettävästä avusta sisäministeriön hallinnonalalla. Sisäministeriö ei näe mahdollisena, että toisen viranomaisen tuesta poliisitehtävien suorittamiseksi tehtäisiin päätös jonkun toisen hallinnonalan lainsäädännön nojalla. Tällainen muutos hallituksen esitykseen olisi omiaan aiheuttamaan sekaannusta toimivaltuuksista ja erityisesti kriisi- ja kiiretilanteissa toimivaltuudet hämärtyisivät ja päätöksenteko vaikeutuisi. Päätöksenteon tulee kaikissa tilanteissa pysyä toimivaltaisen viranomaisen käsissä. Jos kansainvälisen avun tilanne on luonteeltaan sellainen, että se kuuluu ns. erillislain soveltamisalaan, niin silloin päätöksenteko koko sisäministeriön toimivaltaan kuuluvasta apupaketista, sisältäen mahdollisen toisen viranomaisen tuen, tehdään sisäministeriön esittelystä erillislain nojalla.

**Päätöksenteko kansainvälisen avun tilanteissa sisäministeriön hallinnonalan antamasta tai pyytämästä avusta**

Puolustusministeriö esittää lausunnossaan, että "sotilaallisia voimavaroja sisältävästä avusta silloinkin, kun sitä annetaan tai vastaanotetaan sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvissa tapauksissa, päätetään aina […] ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön valmistelemiin hallituksen esityksiin sisältyvien lakiehdotusten mukaisesti." Lisäksi puolustusvoimain komentaja Jarmo Lindbergin lausunnossa 30.9.2016 todetaan, että HE 94/2016 vp lisää puolustusvoimien mahdollisuuksia osallistua kansainvälisen avun antamiseen.

Nyt käsittelyssä olevien HE 72/2016 vp, HE 94/2016 vp ja HE 107/2016 vp ei ole kuitenkaan tarkoitus laajentaa puolustusvoimien toimivaltuuksia kansainvälisen avun tilanteessa sisäministeriön hallinnonalalle. Se, että sisäministeriön hallinnonalalla annettava tai pyydettä apu sisältäisi sotilaallisia voimavaroja, ei muuta avun luonnetta sotilasavuksi. Kyse on edelleen siviiliviranomaisten avusta, jonka suorittamiseksi voidaan käyttää tukena sotilaallisia voimavaroja jos toimivaltainen viranomainen katsoo tämän tarpeelliseksi. Myös päätöksenteossa lähtökohtana on se, että kansainvälisen avun tilanteessa toimivaltainen viranomainen on pääasiallisesti vastuussa avun pyytämisestä ja antamisesta. Tukea antava viranomainen tekee päätöksen vain antamansa tuen osalta, muutoin päätöksenteko säilyy toimivaltaisella viranomaisella.

Mahdollisten toimivaltuuksia koskevien tulkintaeroavaisuuksien välttämiseksi sisäministeriö onkin eduskunnalle toimittamissaan HE 94/2016 vp koskevissa lausunnoissaan korostanut, että ehdotetussa laissa puolustusvoimia koskevan lain muuttamiseksi tulisi johdonmukaisesti säätää siitä, että antaessaan ja vastaanottaessaan kansainvälistä apua, puolustusvoimat toimivat aina omalla toimialallaan. Puolustusvoimien tehtäviä koskevassa 2 §:n 3 kohdassa on muista kohdista poiketen kirjattu avoimesti, että puolustusvoimien tehtävänä on osallistuminen muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Tätä tehtävää ei ole nimenomaisesti rajattu laissa puolustusvoimien tehtäviin. Ehdotettuun 4 a §:ään on kirjattu, että puolustusministeriö voi pyytää puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa kansainvälistä apua. Ja 12 §:n 1 momenttiin, joka koskee avun antamista, on kirjattu että "Puolustusvoimat voi antaa Puolustusvoimien

toimialaan kuuluvaa apua toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua muuhun kansainväliseen toimintaan ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet ja muut kansainvälisen oikeuden säännöt." Tässä momentissa on asianmukaisesti säädetty, että puolustusvoimat voi antaa puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselle valtiolle, EU:lle ja kansainväliselle järjestölle, mutta epäselväksi jää onko puolustusvoimien apu muussa kansainvälisessä toiminnassa sidottu puolustusvoimien toimialaan vai ei.

Johdonmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua lisätä 12 §:n 1 momenttiin tarkennus siitä, että myös muun kansainvälisen toiminnan osalta kyse on Puolustusvoimien toimialalla tapahtuvasta avunantamisesta:

> Puolustusvoimat voi antaa Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua **Puolustusvoimien toimialalla** muuhun kansainväliseen toimintaan ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet ja muut kansainvälisen oikeuden säännöt.

Sisäministeriön hallinnonalan antama tai pyytämä apu kansainvälisessä tilanteessa muodostuu toimivaltaisen viranomaisen antamasta tai pyytämästä avusta eli poliisin, pelastustoimen tai Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin kuuluvasta toiminnasta. Tämä apu voi sisältää toisen Suomen viranomaisen tukea poliisille, pelastustoimelle tai Rajavartiolaitokselle. Kun päätös annettavasta tai pyydettävästä apukokonaisuudesta tehdään, niin ensin apua annettaessa kootaan Suomen tarjoama apupaketti. Olennaista on, että toimivaltainen viranomainen kokoaa apukokonaisuuden. Tarvittaessa toimivaltainen viranomainen, kuten esimerkiksi poliisi terrorismintorjunnassa, arvioi annettavan avun poliisitehtävien suorittamiseksi ja sisäministeriö ehdotetun poliisilain 9 luvun 2 a §:n nojalla voi tarvittaessa pyytää toisen viranomaisen tukea avun antamiseksi. Toinen viranomainen, kuten esimerkiksi puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos tekee päätöksen tuen antamisesta poliisille omaan hallinnonalaa koskevan lainsäädännön mukaan. Tilanne vastaa kansallista virka-aputilannetta.

Kun apukokonaisuus on koottu, sisältäen mahdollisesti toisen viranomaisen esimerkiksi poliisille antaman tuen, päätös apukokonaisuuden lähettämisestä tehdään poliisin toimialalla joko poliisilain ehdotettujen 9 luvun 9 a § tai 9 b § päätöksentekomenettelyjen mukaan tai jos ns. erillislain soveltamisalan edellytykset täyttyvät, päätös apukokonaisuuden lähettämisestä tehdään sisäministeriön esittelystä erillislain nojalla.

On syytä korostaa, että HE 72/2016 vp mukaan erillislaki soveltuu sotilaallisiin voimavaroihin vain silloin kun on kyse merkittävistä sotilaallisista voimavaroista (1 § 3 kohta) tai apuun voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä (1 § 4 kohta). Sisäministeriön hallinnon alalla kansainväliseen apuun voidaan sisällyttää sisäministeriön pyynnöstä puolustusvoimien antamana tukena sotilaallisia voimavaroja, mutta tämä ei johda automaattisesti siihen, että kyse olisi merkittävistä sotilaallisista voimavaroista tai sotilaallisten voimakeinojen käytöstä. Poliisitehtävien suorittamiseksi puolustusvoimat voivat tukea poliisia esimerkiksi yksittäisillä asiantuntijoilla tai vähäiselläkin määrällä kalustoa. Pelastustoimen puolella puolustusvoimien tuki voi olla esimerkiksi telttoja katastrofialueelle.

**Kansainvälinen apu sisäministeriön hallinnonalalla**

Puolustusministeriön lausunnon mukaan sisäministeriö on rajoittanut hallituksen esityksessään sitä, millaista tukea puolustusvoimat voi poliisille ja Rajavartiolaitokselle antaa kansainvälisen avun tilanteissa.

Tältä osin on syytä korostaa, että sisäministeriö pitää tärkeänä muistaa, että kansainvälinen apu on luonteeltaan vastavuoroista. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että poliisitehtävien suorittamiseksi ulkomailla suomalaisilla viranomaisilla ei ole laajempia toimivaltuuksia kuin Suomen alueella. Suomalaisille virkamiehille ei voida antaa laajempia toimivaltuuksia ulkomailla kuin mitä niillä on Suomessa. Sisäministeriön hallinnonalan toiminta on niin Suomessa kuin ulkomailla luonteeltaan hyvin erilaista kuin puolustusministeriön hallinnonalan tehtävät. Sisäministeriön hallinnonalalla viranomaisten tehtävistä on säännelty hyvin tarkkarajaisesti. Näin ollen myös kansainvälisen avun säännökset on tarkkarajaisesti muotoiltu.

**Sotilaiden siviili- ja rikosoikeudellinen asema puolustusvoimien tukiessa poliisia kansainvälisen avun tilanteessa ulkomailla**

Puolustusministeriön ja puolustusvoimien asessori Sundbergin lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös rikosoikeudelliseen vastuuseen. Sotilaiden asemaa koskeva sääntely pyrittiin HE 107/2016 vp ratkaisemaan viittaamalla Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin, jotta muun muassa Nato Sofa -sopimus voisi tulla sovellettavaksi sotilaiden antaessa tukea poliisille poliisitehtävien suorittamiseksi ulkomailla. Rikoslain 45 luvun soveltamisen osalta, sisäministeriö esittää mahdollisena ratkaisuna sitä, että poliisilain 9 luvun 2 a §:n 2 momentin loppuun lisätään:

> Puolustusvoimien antaessa poliisille tukea kansainvälisen avun tilanteessa, tukea antavan sotilaan siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään erikseen.

Tällä tavoin sotilaan osalta rikoslain 45 luvun säännöksiä voidaan soveltaa sotilaan rikosoikeudelliseen asemaan. Muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä.

**Kiiremenettely**

Poliisihallitus on lausunnossaan hallintovaliokunnalle kiinnittänyt huomiota siihen, että mahdollistaako HE 107/2016 vp toisen valtion poliisiviranomaisten toiminnan Suomen alueella kiiretilanteessa ilman suomalaisen poliisimiehen läsnäoloa.

Hallituksen esitys ei sisällä erityistä säännöstä kiiretilanteiden varalle. Hallituksen esitys sisältää säännöksen ns. Prüm-päätöstä edeltäneen Prüm-sopimuksen täytäntöönpanosta. Kyseinen sopimus mahdollistaa sopimuspuolten viranomaisten tulon rajan yli kiiretilanteissa ilman pyyntöä. Tämä sääntely on siis edelleen voimassa. Suomen maarajanaapurit eivät ole Prümin sopimuksen osapuolia, joten käytännössä soveltaminen jäänee vähäiseksi.

Prüm-sopimus tuotiin EU-lainsäädännön piiriin neuvoston Prüm-päätöksellä. Prüm-päätös ei sisällä säännöstä kiiretilanteista. Prüm-päätös mahdollistaa kuitenkin yhteiset partiot ja yhteiset operaatiot jäsenmaiden välillä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseksi. Jäsenvaltiot voivat kansallisesti säätää tarkemmin yhteisten partioiden ja operaatioiden sisällöstä ja käytännön yksityiskohdista tulee tehdä täytäntöönpanosopimus toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Suomen ja Ruotsin välillä on jo toteutettu laaja koulutus ns. yhteispartioinnin toteuttamiseksi maiden välisellä pohjoisella alueella. Tavoitteena on käynnistää yhteispartiointi kun molemmat maat ovat

kansalliset laittaneet Prüm-päätöksen täytäntöön. Käytännön yhteistyön yksityiskohdista sovittaisiin Poliisihallituksen ja Ruotsin Polisstyrelsenin välillä. Yhteispartiointi olisi luonteeltaan jatkuvaa ja tavoitteena tulisi olla, että kiiretilanteessa osapuolet voisivat toimia toistensa alueella ilman vastaanottavan valtion poliisimiehen läsnäoloa, mutta tämän ohjauksessa ja hyväksymänä. Prüm-päätös lähtee siitä, että lähettävän valtion virkamiehet toimivat isäntävaltion alueella pääsääntöisesti isäntävaltion läsnä ollessa. Kiiretilanne olisi perusteltu poikkeus tästä läsnäolovaatimuksesta.

**Terrorismirikoksen määritelmän tarkentaminen**

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotetun poliisilain 2 luvun 17 §:n viittausta terrorismirikoksiin tulee tarkentaa. Sisäministeriö esittää, että ehdotettua 2 luvun 17 §:ää tarkennetaan viittaamalla terrorismirikosten osalta rikoslain 34 a luvun 1 § 1 momentin 2-7 kohtaan ja 2 momenttiin:

> Poliisilla on oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää virkamiehen henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävien suorittamiseksi soveltuvaa asevoimaa **rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2-7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen** ~~terrorismirikoksen~~ estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia (781/1980) ja puolustusvoimista annettua lakia (551/2007). Poliisilla on oikeus rajavartiolaitoksen avustuksella käyttää rajavartiolain (578/2005) 77 a §:ssä tarkoitettuja voimakeinoja **rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2-7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen** ~~terrorismirikoksen~~ estämiseksi tai keskeyttämiseksi noudattaen mainitun lain 77 a -77d §:ää.

**Vakuutusturva**

Muun muassa Poliisihallituksen lausunnossa on kiinnitetty huomiota virkamiesten vakuutusturvaan. Kansainvälisen avun antamiseen osallistuvien poliisimiesten vakuutusturvan osalta, sisäministeriö esittää, että ehdotettuun 9 luvun 9 g §:ään lisätään 2 momentti vastaavasti kuin rajavartiolain ehdotettuun 35 h §:ään:

> Edellä 9 a §:n ja 9 b §:n mukaisiin tehtäviin osallistuvaan poliisimieheen sovelletaan tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettua lakia (1522/2016).

**Rajavartiolain muuttamista koskeva lakiehdotus**

<u>15 c § Rajavartiolaitoksen osallistuminen kansainväliseen tehtävään sekä teknisen tai operatiivisen avun pyytäminen</u>

Sisäministeriö ehdottaa säädösteknisenä muutoksena, että ehdotettua rajavartiolain 15 c §:n 3 momenttia muutettaisiin seuraavasti:

Rajavartiolaitos päättää osallistumisesta muuhun kuin 15 b §:ssä tarkoitettuun Rajaturvallisuusviraston koordinoimaan tehtävään, näihin tehtäviin liittyvän teknisen avun antamisesta, rajaturvallisuusvirastoasetuksen 8 artiklassa tarkoitetun lisäavun pyytämisestä sekä osallistumisesta muuhun kuin 15 d §:ssä tarkoitettuun kansainväliseen tehtävään.

Rajavartiolaitoksen päällikkö päättää rajavartiolaitoksen osallistumisesta Prüm- ja Atlas -yhteistyöhön.

**Sen lisäksi, mitä päätöksenteosta 1 ja 2 momentissa säädetään,** päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä säädetään ~~lisäksi~~ kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa **( / )**.

Rajavartiolaitoksen kansainvälisessä tehtävässä antamasta teknisestä tai operatiivisesta avusta voidaan periä valtion maksuperustelaissa (150/1992) tarkoitettua omakustannusarvoa alhaisempi maksu, joka vastaa avun antamisesta rajavartiolaitokselle aiheutuneita lisäkustannuksia.

15 d § Rajaturvallisuusavun pyytäminen ja antaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklassa tarkoitetussa tilanteessa

Päällystöliitto ry pitää tärkeänä, että rajaturvallisuusavun antamiseen yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222) perusteella käytetään ensisijaisesti vain niitä henkilöitä, jotka ovat ilmoittaneet halukkuutensa näihin tehtäviin (kansainvälinen valmiusjoukko ja EBGT -pooli). Muiden kuin vapaaehtoisten henkilöiden käyttöä kansainvälisiin tehtäviin tulisi välttää.

Upseeriliitto toteaa, että lakiesityksessä lähdetään siitä, että avunanto olisi henkilökunnalle pakollista virkavelvollisuudella. Vapaaehtoisuudella saataisiin kuitenkin aikaan paras tulos joukkojen toiminnassa. Avunantoon lähetettävien henkilöiden tulee olla suorituskyvyltään avunpyyntöä vastaavia. Palveluksessa tällä hetkellä oleva henkilöstö on hakeutunut kotimaan virkaan. Heillä ei ole ollut tiedossa, että tehtävään tulee sisältymään pakkoperusteinen ulkomaanpalvelus. Ainakin heidän osaltaan tulee säätää vapaaehtoisuus avunannon tehtäviin.

Upseeriliiton näkemyksen mukaan EU:n rajaturvallisuusviraston koordinoimiin yhteisoperaatioihin, joihin on käytetty vapaaehtoiseen pooliin hakeutuneita (EUBG) virkamiehiä, voitaisiin jatkossakin noudattaa virastokohtaista virkaehtosopimusta. Kuitenkin tilanteissa, joissa tehtävään lähdettäisiin yhteisvastuulausekkeen mukaisesti, tulee lakiin säätää vapaaehtoisuus (ei suositus vapaaehtoisuudesta). Lisäksi Rajavartiolaitos tulee velvoittaa laatimaan erillinen tarkentava virkaehtosopimus, jossa kyseiset palvelussuhteen ehdot määritellään tehtävien erityispiirteet huomioon ottaen,

Sisäministeriö toteaa, että rajaturvallisuusavun antamiseen liittyvät tehtävät ovat Rajavartiolaitoksen virkamiesten virkatehtäviä kunkin viran tehtäväsisällön mukaisesti ja ne suoritetaan virkamatkaperusteisesti. Rajavartiolaitoksen henkilöstöstä määrättäisiin rajaturvallisuusavun antamiseen ulkomaille lähtökohtaisesti niitä rajavartiomiehiä, jotka ovat ilmoittaneet halukkuuteensa kansainvälisiin tehtäviin hakeutumalla vapaaehtoisesti Rajavartiolaitoksen kansainväliseen valmiusjoukkoon. Rajaturvallisuusapua antamaan lähetetyt virkamiehet olisivat tehtävässään ulkomailla virkasuhteessa Rajavartiolaitokseen ja palvelussuhteen ehdot määräytyisivät Rajavartiolaitoksen virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisesti.

Rajavartiolaitoksessa sovellettavia virkaehtosopimuksia sovelletaan Rajavartiolaitoksen kansainvälisissä operaatioissa. Sopimuksia on tarpeen mukaan kehitetty eikä tarvetta kyseistä aluetta koskeviin omiin sopimuksiin ole havaittu. Sisäministeriö katsoo, etteivät lausunnot anna aihetta muuttaa ehdotusta.

Esityksen antamisen jälkeen on tullut esiin, että SEU 42 (7) artiklan mukainen avunantolauseke ei välttämättä rajoittuisi vain sotilaallisiin voimavaroihin, ja että Suomi voisi antaa toiselle avunanto-lausekkeeseen 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. Sisäministeriö esittää, että ehdotettua rajavartiolain 15 d §:n otsikkoa sekä 1 ja 2 momenttia tarkennettaisiin tämän vuoksi perusteella seuraavasti:

> 15 d § Rajaturvallisuusavun pyytäminen ja antaminen ~~Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklassa tarkoitetussa tilanteessa~~
>
> Rajavartiolaitos on vastuuviranomainen Suomen vastaanottaessa apua rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi (*rajaturvallisuusapu*) osana **Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan tai** Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklan täytäntöönpanoa tilanteessa, jossa ei tulisi sovellettavaksi rajaturvallisuusvirastoasetuksen mukaiset toimet.
>
> Rajavartiolaitos voi antaa rajaturvallisuusapua Euroopan unionin jäsenvaltiolle osana **Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan tai** Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklan täytäntöönpanoa tilanteessa, jossa ei tulisi sovellettavaksi rajaturvallisuusvirastoasetuksen mukaiset toimet.
>
> Päätöksenteosta rajaturvallisuusavun pyytämisessä tai antamisessa säädetään kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa.

<u>35 h § Rajavartiomiehen oikeudellinen asema Suomen alueen ulkopuolella</u>

Tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettu laki koskee muun muassa Frontexin toimintaan kansallisena asiantuntijana, Euroopan rajavartioryhmän jäsenenä tai muutoin mainitun viraston käyttöön lähetettynä rajavartijana osallistuvia henkilöitä. Lakia on tarkoitus soveltaa myös ehdotetun rajavartiolain 15 d §:n mukaista rajaturvallisuusapua toisessa EU-jäsenvaltiossa antaviin rajavartiomiehiin.

Sisäministeriö esittää, että ehdotettuun rajavartiolain 35 h §:ään lisätään 2 momentti seuraavasti:

> Rajavartiomiehen virkavelvollisuuksiin ja oikeuksiin hänen toimiessaan 15 b—15 d §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä Suomen alueen ulkopuolella sovelletaan samoja säännöksiä ja määräyksiä kuin Suomessa toteutettavassa virkatehtävässä, jollei vastaanottava valtio rajoita oikeuksia Euroopan unionin tai kansainvälisen sopimuksen perusteella. Virkamiesasemaan kuuluvista eduista säädetään virkaehtosopimuksissa.

**Edellä 15 d §:n mukaisiin tehtäviin osallistuvaan rajavartiomieheen sovelletaan tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annettua lakia (1522 /2016).**

77 a § Rajavartiolaitoksen virka-apu ja tuki poliisille merialueella

Puolustusministeriö toteaa lausunnossaan, että sotilaallisten voimakeinojen käsitteen yhdenmukaistamiseksi puolustusministeriön hallituksen esityksessä esitetään, että sotilaallisten voimakeinojen käsite määritellään puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä ja aluevalvontalaissa kirjoitetaan auki milloin henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaampi, sotavarustein tapahtuva voimankäyttö on sallittua. Puolustusministeriön käsityksen mukaan tätä samaa kirjoitustapaa olisi hyvä noudattaa erityisesti rajavartiolain 77 a §:ssä, koska rajavartiolaitos aluevalvontaviranomaisena kuitenkin noudattaa myös aluevalvontalain säännöksiä. Poliisilain 2 luvun 17 §:n ja puolustusvoimien virka-avusta annetun lain 4 §:n muotoilun erilaisuus on paremmin perusteltavissa.

Myös Pääesikunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että lakiesitysten käsitteistö ei ole kaikilta osin täysin yhdenmukainen.

Sisäministeriö toteaa, että puolustusvoimista annetun lain 4 §:n ja ehdotetun aluevalvontalain 33 §:n 1 momentin (HE 94/2016 vp) mukainen käsite ei sovellu rajavartiolain 77 a §:n käsitteeksi. Rajavartiolain 77 a §:ssä ei ole kyse aluevalvontatehtävistä. Pykälän käsitteen tulee tehdä ero rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi hankitun aseistuksen ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä varten tarkoitetun aseistuksen välillä. Sisäministeriö katsoo, etteivät lausunnot anna aihetta muuttaa ehdotusta.

79 a § Puolustusvoimien tuki rajavartiolaitokselle kansainvälistä apua annettaessa

Puolustusministeriö toteaa, että sisäministeriön hallituksen esityksessä korostetaan tavoitetta mahdollistaa kansainvälisen avun antaminen mahdollisimman täysimääräisesti EU-velvoitteiden perusteella ja muutoinkin, sekä sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten mahdollisuutta saada puolustusvoimien tukea avun antamisessa mahdollisimman tehokkaasti. Puolustusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että sisäministeriön lakiehdotuksiin erityisesti poliisilain ja rajavartiolain osalta sisältyy tosiasiassa rajoitteita sen osalta millaista tukea puolustusvoimat voi antaa. Esimerkiksi rajavartiolain osalta tuki on rajattu niin, että siihen eivät kuulu sotilaalliset voimakeinot. Rajaukset vastaavat pääpiirteiltään sitä mitä virka-avusta on kansallisesti säädetty. Apua pyytävän valtion lainsäädännön mukaan voi kuitenkin olla mahdollista muunkinlainen tuki. Näin ollen lainsäädäntömuutokset eivät välttämättä mahdollista mahdollisimman tehokasta tai laajaa kansainvälisen avun antamista kaikissa tilanteissa.

Ehdotetun 79 a §:n perusteella Puolustusvoimien tuki Rajavartiolaitokselle Suomen alueen ulkopuolella olisi käytännössä kalustoa, materiaalia tai asiantuntija-apua. Tukeen eivät kuuluisi puolustusvoimista annetun lain 4 §:n mukaiset sotilaalliset voimakeinot. 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.

Sisäministeriö toteaa, ettei Rajavartiolaitokselle ehdoteta toimivaltuutta käyttää sotilaallisia voimakeinoja sen osallistuessa Frontexin operaatioihin toisessa jäsenvaltiossa tai antaessa 15 d §:ssä tarkoitettua rajaturvallisuusapua toiselle EU-jäsenvaltiolle. Sotilaalliset voimakeinot eivät ylipäänsä kuulu rajaturvallisuusoperaatioihin. Rajavartiolain kansainvälisen avun antamista ja saamista koskevassa avussa on perusteltua noudattaa vakiintuneita Frontexin koordinoimien yhteisoperaatioiden toimintamalleja. Toiminnassa perusperiaatteena on soveltaa Schengenin rajasäännöstöä. Näin ollen ei ole mahdollista, että Rajavartiolaitos saisi Puolustusvoimilta sotilaallisia voimakeinoja sisältävää tukea toisessa EU-jäsenvaltiossa. Sisäministeriö katsoo, ettei lausunto anna aihetta muuttaa ehdotusta.

Puolustusministeriö korostaa lausunnossaan, että sotilaallisia voimavaroja sisältävästä avusta silloinkin, kun sitä annetaan tai vastaanotetaan sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvissa tapauksissa, päätetään aina ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön valmistelemiin hallituksen esityksiin sisältyvien lakiehdotusten (HE 72/2016 vp ja HE 94/2016 vp) mukaisesti.

Sisäministeriö esittää, että ehdotettua rajavartiolain 79 a §:n 2 momenttia tarkennettaisiin puolustusministeriön lausunnon ja HE 94/2016 vp sisältyvän puolustusvoimista annetun lain 12 §:n muutosehdotuksen perusteella seuraavasti:

> 79 a § Puolustusvoimien tuki rajavartiolaitokselle kansainvälistä apua annettaessa
>
> Puolustusvoimat voi antaa rajavartiolaitokselle sen tehtävän suorittamiseksi virka-apua vastaavaa tukea toisen valtion alueella 15 b ja 15 d §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Tukeen eivät kuulu sotilaalliset voimakeinot eivätkä rajavartiomiehen toimivaltuudet. Sivullisen oikeudesta välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen rajavartiomiehen ohjauksessa säädetään 35 §:n 2 momentissa ja oikeudesta hätävarjeluun rikoslain 4 luvun 4 §:ssä. Hätävarjelun liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä sekä voimakeinojen käytön liioittelusta 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.
>
> Tuen pyytämisestä puolustusvoimilta säädetään 79 §:n 3 momentissa. Jos kyse on 15 d §:n mukaiseen rajaturvallisuusapuun liittyvästä tuesta taikka taloudellisesti erityisen merkittävästä tuesta, tuen pyytämisestä puolustusvoimilta päättää kuitenkin sisäministeriö. ~~**Sisäministeriön pyytämän**~~ **T**uen antamisesta päätetään noudattaen puolustusvoimista annetun lain 12 §:n **3** momentissa säädettyä menettelyä. Päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä säädetään lisäksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa.

**Pelastuslain 38 §:n muuttamista koskeva lakiehdotus**

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että siltä osin kun kyse olisi Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä unionin pelastuspalvelumekanismista (1313/2013) tarkoitetuista, muun ministeriön kuin sisäministeriön toimialaan kuuluvista toimista, esimerkiksi terveyttä uhkaavissa hätätilanteissa tai meren pilaantumista koskevissa tilanteissa, päätöksen avun lähettämisestä tai avun vastaanottamisesta unionin pelastuspalvelumekanismin kautta tekisi toimivaltainen ministeriö. Päätös tehtäisiin tarvittaessa yhteistoiminnassa sisäministeriön ja muiden asiaan liittyvien ministeriöiden kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että se, mitä lain perusteluissa on todettu muiden ministeriöiden päätösvallasta niiden toimialaan kuuluvista toimista, huomioidaan varsinaisessa pykälässä. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan on myös epäselvää, missä määrin sisäministeriön tulee kuulla toimivaltaista ministeriötä päättäessään avun antamisesta tai sen pyytämisestä toisen ministeriön toimialaan kuuluvissa tilanteissa.

Sisäministeriö toteaa, että sisäministeriö voi tehdä lain 38 §:n nojalla päätöksen pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta tai vastaanottamisesta, mutta muut hallinnonalat tekevät itse päätökset omaan toimialaansa kuuluvista toimista (henkilöstö- tai materiaaliavunanto). Tällä hetkellä ko. laki on ainoa lainsäädäntöpohja unionin pelastuspalvelumekanismin kautta tapahtuvalle avunannolle. Esimerkiksi lähetettäessä pelastuspalveluapua Irakin Mosuliin pelastuspalvelumekanismin kautta sisäministeriö teki päätöksen koko apupaketista, johon kuului materiaaliapua (teltat ja äitiyspakkaukset) muilta hallinnonaloilta (STM ja Huoltovarmuuskeskus) sovittuaan ko. toimijoiden kanssa materiaalin ostamisesta SM:n kustannuksella. Sisäministeriö katsoo, että käytäntö on toimiva ja että maininta toimivaltaisista ministeriöistä ja yhteistoiminnasta lakiehdotuksen perusteluissa on riittävä.