SISÄMINISTERIÖ **LAUSUNTO** **HE 100/2019 vp**
POLIISIOSASTO

Erityisasiantuntija Heidi Aliranta 24.2.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen liittyvän vuoden 2005 pöytäkirjan ja mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan pöytäkirjaan liittyvän vuoden 2005 pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Sisäministeriön poliisiosasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa voimaan merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen (SopS 11/1999) vuonna 2005 tehdyt muutospöytäkirjat Suomessa. Pöytäkirjaan tehdyillä muutoksilla pyritään vahvistamaan merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien terroristisen tekojen ennaltaehkäisyä.

Muutospöytäkirjoissa yleissopimukseen on lisätty uusia rikosmääritelmiä, joiden johdosta yleissopimus koskee aluksen turvallisuuteen kohdistuvien tekojen lisäksi myös eräitä alukselta muualle suuntautuvia tekoja. Keskeisenä uutena määräyksenä on pöytäkirjan 8 a artikla, joka mahdollistaa yleissopimuksen tarkoittamista rikoksista epäillyn aluksen pysäyttämisen ja tarkastamisen talousvyöhykkeellä ja aavalla merellä lippuvaltion suostumuksella.

Muutospöytäkirjoihin ovat Itämeren rantavaltioista sitoutuneet Ruotsi, Viro, Latvia, Saksa ja Tanska. Sisäministeriön poliisiosaston arvion mukaan lisäpöytäkirjan määräykset osaltaan vahvistavat merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien terroristisen tekojen ennaltaehkäisyä ja torjuntaa. Sisäministeriön poliisiosasto on ollut mukana esityksen valmistelussa ja sen esittämät näkökohdat on otettu huomioon esityksessä. Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa esitystä sellaisenaan ja pitää tärkeänä sopimusmääräysten voimaansaattamista myös Suomen osalta.

Sopimuksen uusi 8 a artikla viranomaisten yhteistyöstä

Uusi 8 a artikla sisältää määräykset aluksen pysäyttämisestä, alukseen noususta ja sen tarkastamisesta sekä menettelystä ja toimenpiteistä tilanteessa, jossa on saatu todisteita yleissopimuksessa tarkoitetusta rikollisesta toiminnasta. Määräyksiä sovelletaan sopimusvaltioiden lipun alla purjehtiviin aluksiin, jotka ovat valtion aluemeren ulkopuolisella merenpuoleisella alueella.

Sopimuspuolen lainvalvontaviranomaiset tai muut toimivaltaiset viranomaiset voivat aluksen lippuvaltion suostumuksella nousta alukseen ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, ml. aluksen pysäyttäminen, alukseen nouseminen sekä aluksen, sen lastin ja aluksessa olevien henkilöiden tutkiminen sekä aluksessa olevien henkilöiden kuulusteleminen sen selvittämiseksi, onko muutospöytäkirjassa tarkoitettu rikos tehty, meneillään tai suunnitteilla. Alukseen nousu voi tapahtua artiklan 4 kohdan mukaan joko lippuvaltion esittämän pyynnön perusteella taikka 5 kohdan mukaan sopimusvaltion viranomaisten omasta aloitteesta, mikäli lippuvaltio antaa siihen suostumuksensa. Toimivaltaiset viranomaiset voivat lisäksi ryhtyä lippuvaltion suostumuksella tarkastuksen jälkeisiin toimenpiteisiin, kuten aluksen pidättämiseen. Sopimuksessa tarkemmin kuvatulla tavalla lippuvaltio voi lisäksi antaa suostumuksensa siihen, että toinen toimivaltainen valtio käyttää ensisijaisesti lippuvaltiolle kuuluvaa lainkäyttövaltaa suhteessa tarkastettuun alukseen.

Luvan antaminen alukseen nousemiseksi ja siellä toteutettavien toimenpiteiden suorittamiseksi on aina lippuvaltion harkinnassa. Velvollisuutta luvan antamiseen ei ole. Lupaan voidaan myös liittää ehtoja. Määräykset soveltuvat sekä Suomen viranomaisten oikeuksiin nousta ja tarkastaa Suomen talousvyöhykkeellä liikkuvia aluksia, että ulkomaisten viranomaisten oikeuksiin tarkastaa Suomen lipun alla purjehtivia aluksia.

Alukseen nousua ja tarkastamista koskevia säännöksiä on tarkasteltava kansainvälistä merioikeutta koskevan sääntelyn valossa. Rantavaltio ei voi puuttua vieraan aluksen kulkuun talousvyöhykkeellään tai aavalla merellä ilman erityistä kansainväliseen oikeuteen pohjautuvaa perustetta. Lisäpöytäkirjan määräysten voimaansaattamisella viranomaiset saavat lippuvaltion pyyntöön tai lippuvaltion suostumukseen perustuvan uuden oikeusperustan alukseen nousulle ja sen tarkastamiselle aluemeren ulkopuolisella merialueella eli talousvyöhykkeellä tai aavalla merellä.

Alukselle nousuun koskevien määräysten suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Poliisin tehtävistä säädetään poliisilain (872/2011) 1 §:ssä. Pääasiallinen vastuu yleissopimuksen tarkoittamien merellä tapahtuvien rikosten torjunnasta ja niihin liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä on poliisilla. Poliisilain 9 luvussa säädetään kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta. Poliisilain 9 luvun säännöksiä sovellettaisiin muutospöytäkirjan 8 a artiklan avunpyyntöä koskevaan menettelyyn.

Poliisilain 9 luvun 9 b §:n mukaan poliisi on vastuuviranomainen poliisin toimialaan kuuluvassa kansainvälisen avun antamisessa ja vastaanottamisessa. Pykälässä säädetään sisäministeriön toimivallasta päättää vieraan valtion pyynnöstä poliisin toimialaan kuuluvasta avun antamisesta siltä osin, kun kyse on muusta kuin 9 a §:ssä tarkoitetusta Prüm- ja Atlas-yhteistyöstä. Sisäministeriö voi vastaavasti pyytää poliisin toimialaan kuuluvaa apua vieraalta valtiolta. Pykälässä tarkoitettua apua voidaan antaa tai pyytää, jos siinä on kyse yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, rikosten torjumisesta, terrorismin uhan torjumisesta tai ihmisen henkeen taikka terveyteen kohdistuvan välittömän vaaran torjumisesta taikka jos avun antaminen tai pyytäminen on Suomen, apua pyytävän valtion tai EU:n sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan vuoksi perusteltua.

Muutospöytäkirjan uuden 8 a artiklan 10 kohdan d alakohdan mukaan alukseen nouseminen on toteutettava käyttäen sota-aluksia tai sotilasilma-aluksia taikka muita sellaisia aluksia tai ilma-aluksia, jotka on selvästi merkitty ja tunnistettavissa hallitusten käytössä oleviksi ja tähän tarkoitukseen sallituiksi aluksiksi. Suomessa poliisi tarvitsee todennäköisesti virka-avun tyyppistä toisen viranomaisen tukea alukselle menemiseksi, koska poliisilla ei itsellään ole riittävää kalustoa.

Poliisilain 9 luvun 2 a §:ssä on säännökset toisen viranomaisen tuesta poliisille kansainvälistä apua annettaessa. Käytännössä tukea voisivat antaa Rajavartiolaitos tai Puolustusvoimat. Rajavartiolaki (578/2005) ja puolustusvoimista annettu laki (551/207) sisältävät säännökset, joiden nojalla Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat voivat antaa tukea poliisille kansainvälisen avun tilanteissa.

Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät säännökset viranomaisten toimivaltuuksista ja kansainvälisestä yhteistyöstä ovat riittäviä 8 a artiklan täytäntöönpanemiseksi. Poliisilain 9 b §:n sanamuoto avun antamisesta vieraan valtion pyynnöstä ei aivan yksiselitteisesti vastaa muutospöytäkirjan 8 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettua tilannetta ja menettelyä, jossa sopimusvaltio (pyytäjävaltio) voi oman harkintansa perusteella tehdä aluksen lippuvaltiolle pyynnön saada lupa alukseen nousemiseksi ja toimenpiteiden toteuttamiseksi aluksella. Talousvyöhykkeellä tai aavalla merellä oleva alus on lippuvaltion lainkäyttövallan alainen ja tilanteessa Suomi ikään kuin oma-aloitteisesti tarjoaisi apuaan lippuvaltiolle. Voidaan kuitenkin katsoa, että lippuvaltion antama lupa merkitsisi tosiasiallisesti Suomelle osoitettua avunpyyntöä esimerkiksi maansa lipun alla purjehtivalla aluksella meneillään olevan vakavan rikoksen keskeyttämiseksi. Vastaavasti voidaan katsoa, että Suomen antama lupa toisen sopimusvaltion viranomaisille suomalaiselle alukselle pääsemiseksi kyseisen sopimusvaltion pyynnöstä voitaisiin tulkita poliisilain 9 luvun 9 b §:ssä tarkoitetuksi Suomen pyynnöksi kansainvälisen avun vastaanottamisesta.

Jotta poliisilain 9 luvun sääntelyn soveltuvuudesta ei syntyisi epäselvyyttä, ehdotetaan voimaansaattamislain 2 §:ssä säädettäväksi nimenomainen aineellisoikeudellinen viittaussäännös poliisilain kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevien säännösten soveltamisesta yleissopimuksen 8 a artiklassa tarkoitettuun avunpyyntöjä koskevaan menettelyyn. Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että nimenomainen aineellisoikeudellinen viittaussäännös on tarpeen sen varmistamiseksi, että säännöksiä voidaan soveltaa 8 a artiklan 5 kappaleessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Toimivaltainen yhteysviranomainen Suomessa

Sopimuksen 8 artiklan 15 kappale edellyttää, että sopimusvaltio nimeää yhteysviranomaisen avunpyyntöjen ja niihin annettujen vastausten välittämiseksi. Voimaansaattamislaissa Suomen yhteyspisteeksi esitetään Rajavartiolaitosta. Käytännössä yhteyspisteenä toimisi Rajavartiolaitoksen alainen Länsi-Suomen merivartioston johtokeskus (Meripelastuskeskus Turku, MRCC).

Sisäministeriön poliisiosasto pitää esitystä kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena. Rajavartiolaitos toimii jo muutoinkin yleisesti Suomen kansainvälisenä merellisenä yhteyspisteenä useissa tehtävissä, joten se kykenee jo nykyisin olemassa olevien yhteistyörakenteidensa puitteissa välittämään vastaanottamansa pyynnöt eteenpäin poliisille sekä hoitamaan muun muassa käytössään olevan tekniikan avulla yhteydenpidon muiden valtioiden vastaaviin kansainvälisiin merellisiin yhteysviranomaisiin.