Valiokunnan lausunto PuVL 1/2017 vp– HE 107/2016 vp

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Tapio Puurunen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija, poliisiosasto Johanna Puiro, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Veera Parko, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos, raja- ja meriosasto Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitusneuvos, henkilöstöjohtaja Jari Kajavirta, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- puolustusvoimain komentaja, kenraali Jarmo Lindberg, Puolustusvoimat
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- apulaisosastopäällikkö Christel Hägglund, Pääesikunta
- yksikön päällikkö, everstiluutnantti Jarkko Alén, Rajavartiolaitos
- neuvottelupäällikkö Mika Saarinen, Rajavartiolaitos
- neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari, Valtion työmarkkinalaitos
- puheenjohtaja Marja-Leena Karekivi, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- puheenjohtaja Jari Rantala, Upseeriliitto ry
- puheenjohtaja Mika Oranen, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Sakari Vuorenmaa, Päällystöliitto ry
- puheenjohtaja Mikko Halkilahti, Suomen Reserviupseeriliitto ry
- toiminnanjohtaja Olli Nyberg, Reserviläisliitto - Reservin Aliupseerien Liitto ry
- varapuheenjohtaja Tom Asplund, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulauseke

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa vuonna 2012 (VNS 6/2012 vp) linjattiin, että Suomi varautuu toimimaan Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeen (SEU 222 artikla) mukaisesti sekä luo ja ylläpitää valmiuksia yhteisvastuulausekkeen piiriin kuuluvan avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Selonteon mukaan kansallisessa lainsäädännössä ei saa olla esteitä yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle Suomen alueella tai Suomen toiminnalle, jos toinen jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi ja pyytää tätä varten apua. Selonteossa nähtiin tarpeelliseksi selvittää lainsäädäntömuutostarpeet, jotta EU-velvoitteisiin pystytään vastaamaan täysimääräisesti.

Puolustusvaliokunta toteaa, että yhteisvastuulausekkeella on merkittävä sotilaallinen ulottuvuus: artiklassa todetaan, että terrori-iskun, luonnon- tai suuronnettomuuden kohteeksi joutunutta jäsenmaata avustetaan kaikin käytettävissä olevin välinein, unionimaiden sotilaalliset voimavarat mukaan lukien. Puolustusvaliokunta totesi mietinnössään laiksi puolustusvoimista (PuVM 2/ 2006 vp), että unionin solidaarisuuslausekkeen toteuttaminen tarkoittaa lähtökohtaisesti pelastusviranomaisten, rajavartioston tai poliisin yhteistyötä unionimaiden kesken. Osana tätä yhteistyötä kyseeseen saattaisi tulla myös sotilaiden tai puolustusvoimien kaluston lähettäminen toisen jäsenvaltion alueelle avustustehtäviin. Toiminta olisi kohdevaltion toimivaltaisten viranomaisten johtamaa ja organisoimaa. Toimintaa voitaisiinkin puolustushallinnon näkökulmasta kuvata kansainväliseksi virka-avuksi, jos rinnastusta haettaisiin Suomen kansallisen järjestelmän viranomaisyhteistyöstä.

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että sisäministeriön hallinnonalalla on jo useita kansainvälisiä ja EU-tason järjestelyitä, joita hyödyntäen poliisi-, pelastus- ja rajaturvallisuusviranomaiset voivat antaa ja vastaanottaa apua sisäistä turvallisuutta koskevien uhkien ja riskien torjunnassa ja hallinnassa. Monet näistä yhteistyövälineistä on luotu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja ne ovat kehittyneet edelleen sopimuksen voimaantulon jälkeen. Yhteistyövälineillä voidaan vastata myös yhteisvastuulausekkeessa tarkoitettuihin tilanteisiin. Esimerkkeinä EU-tason lainsäädäntöön perustuvasta yhteistyöstä ovat unionin pelastuspalvelumekanismi, Euroopan rajaturvallisuusviraston (Frontex) koordinoima yhteistyö sekä Prüm- ja Atlas-yhteistyö, joilla pyritään tehostamaan lainvalvonta- ja poliisiviranomaisten yhteistyötä terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi.

Esitykset kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta

Eduskunnan käsittelyssä olevan kolmen kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan esityksen (HE 72/2016 vp, HE 94/2016 vp ja HE 107/2016 vp) tavoitteena on varmistaa, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole esteitä kansainvälisen avun antamiselle ja vastaanottamiselle. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että Lissabonin sopimus astui voimaan 1.12.2009. Tätä taustaa vasten nämä kolme hallituksen esitystä on syytä saattaa voimaan viivytyksettä. Valiokunta pitää tärkeänä, että esitykset muodostavat toimivan kokonaisuuden, jonka puitteissa kansainvälistä apua voidaan antaa ja vastaanottaa. Saadun selvityksen mukaan esityksiä on pyritty valmistelun aikana sovittamaan yhteen. Valiokunta toteaa, että erityisen tärkeää yhteensovittaminen

on sitä taustaa vasten, että sisäministeriön hallinnonalan kansainväliseen apuun saattaa joissakin tapauksissa sisältyä myös sotilaallisia voimavaroja.

Voimassa olevan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 12 §:n mukaan puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Hallituksen eduskunnalle antamassa esityksessä (HE 94/2016 vp) ehdotetaan muutettavaksi 12 §:ää siten, että puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen avun antamiseen toista Suomen viranomaista tukeakseen myös toimivaltaisen ministeriön tai viranomaisen pyynnöstä. Ehdotetun uuden 12 a §:n mukaan tällaisen avun antamiseen osallistuvalla henkilöstöllä on toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja toisen Suomen viranomaisen esittämän pyynnön ja osoittaman toimivallan mukaisesti.

Sisäministeriön esityksen sisältö

Hallituksen esityksessä 107/2016 vp ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, rajavartiolakia, pelastuslakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, poliisin hallinnosta annettua lakia, ampuma-aselakia, puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettua lakia ja rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta annettua lakia. Muutettavaksi ehdotetaan erityisesti päätöksentekomenettelyä, toisen kansallisen viranomaisen antamaa tukea ulkomailla sekä sisäministeriön hallinnonalan virkamiesten toimivaltuuksia, voimankäyttövälineitä, voimakeinojen käyttöä, siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta sekä virkasuhdetta koskevia säännöksiä kansainvälisen avun tilanteissa.

Esityksessä korostetaan tavoitetta antaa kansainvälistä apua täysimääräisesti EU-velvoitteiden perusteella ja muutoinkin sekä sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten mahdollisuutta saada puolustusvoimilta tukea avun antamisessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sisäministeriön esitykseen sisältyvien poliisilain, rajavartiolain ja pelastuslain sääntelyratkaisut kansainvälisen avun osalta eroavat jonkin verran toisistaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sisäministeriön lakiehdotuksiin erityisesti poliisilain ja rajavartiolain osalta sisältyy rajoitteita sen osalta, millaista tukea puolustusvoimat voi antaa. Rajavartiolakiehdotuksen 79 a §:ssä tuki on rajattu niin, että siihen eivät kuulu sotilaalliset voimakeinot. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tämä rajaus ei ole ongelma, sillä sotilaallisten voimakeinojen käyttö ei ylipäänsä kuulu rajaturvallisuusoperaatioihin.

Saadun selvityksen mukaan sisäministeriön esityksessä on lähtökohtana ollut nykyinen toimivallanjako eri viranomaisten välillä: Suomen viranomaisilla on oltava samat toimivaltuudet niin Suomen alueella toimiessa kuin kansainvälistä apua antaessakin. Tämä on olennaista, jotta kriisitilanteissa ei synny epäselvyyksiä toimivaltuuksista.

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, toimivaltainen viranomainen kokoaa apukokonaisuuden. Toinen viranomainen, kuten esimerkiksi puolustusvoimat tai Rajavartiolaitos tekee päätöksen tuen antamisesta omaa hallinnonalaansa koskevan lainsäädännön mukaan. Tilanne vastaa näin ollen kansallista virka-aputilannetta.

Esityksellä mahdollistetaan muun muassa se, että poliisilla olisi jatkossa oikeus käyttää puolustusvoimien avustuksella virkamiehen henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaampaa, sotavarustein tapahtuvaa ja poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoimaa terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi myös Suomen alueen ulkopuolella. Vastaavasti poliisilla olisi oikeus käyttää voimakeinoja Rajavartiolaitoksen avustuksella Suomen ja toisen Euroopan unionin jäsenvaltion merialueella ja talousvyöhykkeellä sotavarusteiksi hankituilla varusteilla terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Toisen viranomaisen tuki poliisille kansainvälistä apua annettaessa

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 9 luvun 2 a §:n (Toisen viranomaisen tuki poliisille kansainvälistä apua annettaessa) 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa sisäministeriön pyynnöstä ja apua pyytävän valtion suostumuksella poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi kansainvälistä apua annettaessa sellaista tukea, johon asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Tukea voidaan pyytää vain, jos poliisin voimavarat ovat riittämättömät kansainvälisen avunantotehtävän suorittamiseen tai jos siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Säännöksen 2 momentin mukaan tukea antavan virkamiehen tulee toimia tehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen määräysten ja ohjeiden mukaan. Säännöksen 3 momentin mukaan poliisi vastaa tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä työturvallisuusjärjestelyistä.

Säännöksen 4 momentin mukaan viranomainen voi erityisestä syystä, apua pyytävän valtion suostumuksella, pyytää toista viranomaista antamaan poliisille tukea poliisitehtävän suorittamiseksi kansainvälisessä avunantotilanteessa ilman suomalaisen poliisimiehen läsnäoloa. Tällöin tuki ei voi sisältää voimakeinojen käyttöä. Tukea antavan virkamiehen tulee noudattaa tehtävän suorittamista johtavan vastaanottavan valtion virkamiesten määräyksiä ja ohjeita. Tällainen tilanne voi esityksen perustelujen mukaan syntyä silloin, kun tarvitaan puolustusvoimien erityisasiantuntemusta tai kalustoa esimerkiksi räjähteiden tai muiden vaarallisten aineiden käsittelyyn, mutta poliisimiestä ei ole nähty tarpeelliseksi lähettää avustustehtävään.

Valiokunta toteaa, että kansallisissa virka-aputilanteissa ja virka-apu-ohjeistuksessa korostetaan sitä, että annettaessa virka-apua muulle viranomaiselle, puolustusvoimien virka-apuosasto on toimivaltaisen viranomaisen johdossa. Mikäli kansainvälisen avun tilanteissa tuettava suomalainen poliisimies ei ole paikalla, voi valiokunnan mielestä olla epäselvää, mitä suomalaisen poliisin toimivaltuuksiin sisältyy ja kuinka toimivaltuuksia käytännössä sovelletaan.

Puolustusvaliokunta korostaa uusien kansainvälisten tehtävien osalta menettelytapojen selkeysvaatimusta. Valiokunta huomauttaa, että todennäköisesti 4 momentissa tarkoitettuja aputilanteita ei ole määrällisesti paljon. Tätä näkemystä tukee myös esityksen perusteluihin kirjattu huomio

siitä, että tilannetta, jossa suomalainen poliisimies ei ole paikalla avunantotilanteessa, on pidettävä poikkeuksellisena.Valiokunnan näkemyksen mukaan suomalaisen poliisimiehen läsnäolo on kaikissa avunantotehtävissä tarpeellista, myös silloin kuin voimakeinoapua ei anneta. Puolustusvaliokunta esittää hallintovaliokunnalle 2 a §:n 4 momentin täsmentämistä tältä osin.

Sotilaan siviili- ja rikosoikeudellinen vastuu

Saadun selvityksen mukaan vieraan valtion alueella tukea antavan virkamiehen toimivaltuuksiin ja siviili- ja rikosoikeudelliseen vastuuseen sovelletaan, mitä 1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 e ja 9 f §:ssä säädetään poliisin toimivaltuuksista sekä siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta. Valiokunta toteaa, ettei sotilaan siviili- ja rikosoikeudellinen asema voi olla riippuvainen siitä, toimiiko hän puolustusvoimien omassa tehtävässä vai onko kyse toisen viranomaisen tukemisesta. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sotilaihin on sovellettava aina sotilaita koskevaa sääntelyä, esimerkiksi rikoslain 45 lukua, eikä poliisimiehen siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta koskevia säännöksiä.

Puolustusvaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota myös siihen, että Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin, joita ovat erityisesti joukkojen asemaa koskevat sopimukset NATO/PFP SOFA sekä EU SOFA (SOFA = Status of Forces Agreement). Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausvelvollisuutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Edellä todetun huomioimiseksi puolustusvaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että poliisilain 9 luvun 2 a §:n 2 momentin loppuun lisätään seuraava säännös: "Puolustusvoimien antaessa poliisille tukea kansainvälisen avun tilanteessa, tukea antavan sotilaan siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään erikseen." Näin sotilaan osalta voidaan soveltaa rikoslain 45 luvun säännöksiä sotilaan rikosoikeudellisesta asemasta.

Palvelussuhteen ehdot ulkomailla

Hallituksen esityksessä on kuvattu varsin niukasti sitä, millä ehdoin sisäministeriön hallinnonalan henkilöstö kansainvälisiin aputehtäviin osallistuu. Esityksen perusteluissa todetaan pääsääntönä olevan sen, että virkamiesten osallistuessa kansainväliseen aputoimintaan he ovat edelleen omassa jäsenvaltiossaan sovellettavan kansallisen virkasuhteeseen sovellettavan lainsäädännön alaisia. Virkasuhde on voimassa operaation aikana ja virkamiehille annetaan matkamääräys operaation ajaksi. Operaation ajalta maksetaan päivärahaa voimassa olevien säännösten mukaisesti. Riittävä vakuutusturva otetaan työnantajan toimesta.

Esityksen perusteluissa todetaan, että virkamiehen virkasuhteesta operaation aikana ei ole poliisimiesten osalta ollut erillistä lainsäädäntöä. Prüm-päätöksessä kuitenkin todetaan, että virkamiehet säilyvät oman kansallisen virkasuhdelainsäädännön alaisena. Rajaturvallisuusoperaatioihin osallistuvien virkamiesten virkasuhde säilyy operaation aikana kotijäsenvaltioon ja operaatioon osallistutaan virkamatkaperusteisesti niissä suoritettavien tehtävien ollessa osa kansainväliseen valmiusjoukkoon hakeutuneiden virkamiesten virkatehtäviä. Kansainväliseen pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön palvelussuhteen ehdot ja oikeudellinen asema on määritelty siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa (1287/2004).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Rajavartioston henkilöstön kansainväliset tehtävät ovat vakiintuneita, eivätkä käytännössä poikkea kotimaan tehtävistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansainvälisiin aputehtäviin lähetetään henkilöstöä vapaaehtoisuuden pohjalta.

Muuta

Rajavartiolain (578/2005) 79 §:ssä säädetään puolustusvoimien virka-avusta Rajavartiolaitokselle kotimaassa. Säännöksessä tarkoitettuun virka-apuun eivät 2 momentin mukaan kuulu ampuma-aseiden käyttäminen tai sotilaalliset voimakeinot. Lain 25 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen ja antaa tässä tarkoituksessa henkilöstölleen ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätyille asevelvollisille samoin kuin vapaaehtoisesti asepalvelusta suorittamaan otetuille naisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Säännöksen 2 momentin mukaan puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää puolustusvoimiin.

Valiokunta korostaa, että muuttuneessa turvallisuusympäristössä turvallisuusviranomaisten — poliisin, Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien — rajapintayhteistyön on toimittava saumattomasti. Eri turvallisuusviranomaisia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita on arvioitava turvallisuusympäristöä koskevan kehityksen valossa. Tätä taustaa vasten on valiokunnan mielestä selvää, että nykymuotoinen viranomaisyhteistyötä koskeva sääntely ei kaikin osin pysty vastaamaan uusiin uhkakuviin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että turvallisuusviranomaisten toimivaltuudet ovat sellaiset, että normaaliajan toimivaltuuksilla kyetään vastaamaan myös normaaliajan häiriötilanteisiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sisäministeriössä on käynnissä uusi lakihanke ("hybridilakihanke"), joka antaisi Rajavartiolaitokselle nykyistä paremmat toimivaltuudet erilaisten hybridiuhkien torjuntaan. Puolustusvaliokunta pitää lakihanketta erittäin tärkeänä myös puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen välisen yhteistyön tiivistämisen kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk

jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Eerikki Viljanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola