Valiokunnan lausunto UaVL 1/2017 vp─ HE 107/2016 vp

Ulkoasiainvaliokunta

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 ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Johanna Puiro, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tapio Puurunen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Veera Parko, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, ulkoasiainministeriö
- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Janne Kuusela, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvät kysymykset ovat olleet esillä pitkään. Käsitellessään Euroopan unionin perustuslakisopimusta koskevaa valtioneuvoston selontekoa (VNS 6/2005 vp — UaVM 2/2006 vp) ja hallituksen esitystä Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (HE 67/2006 vp — UaVM 13/2006 vp) ulkoasiainvaliokunta on edellyttänyt selvitystä yhteisvastuulausekkeen vaikutuksista ja toimeenpanoon vaadittavista toimenpiteistä. Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä valiokunta on painottanut yhteisvastuulausekkeen mukaisten toimenpiteiden valmiuk-

sista huolehtimista sekä korostanut, että keskinäisen avunannon lauseketta koskevat valmiudet tulisi valtioneuvoston toimesta selvittää (UaVM 6/2008 vp).

Valtioneuvoston vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (VNS 6/2012 vp) linjattiin Suomen huolehtivan siitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole esteitä yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle Suomen alueella tai Suomen yhteisvastuulausekkeen mukaiselle toiminnalle ulkomailla. Keskinäisen avunannon osalta selonteossa todettiin Suomen kehittävän omia valmiuksiaan avun antamiseen ja vastaanottamiseen ja pyrkivän selvittämään tarpeet lainsäädäntönsä muuttamiselle lausekkeen toimeenpanon mahdollistamiseksi.

Ulkoasiainvaliokunnan käsitellessä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa VNS 6/2016 vp valiokunta korosti edelleen pitävänsä tärkeänä, ettei Suomella ole lainsäädännöllisiä esteitä osallistua muiden unionimaiden tukemiseen kriisitilanteessa (UaVM 9/2016 vp).

Edellä sanottua taustaa vasten ulkoasiainvaliokunta pitää nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi tarpeellisena ja perusteltuna. Esitys on tärkeä osa kokonaisuutta, jolla huolehditaan Suomen edellytyksistä osallistua mahdollisimman laaja-alaisesti kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Kokonaisuuden muut osat ovat hallituksen esitys laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta ylimpien valtioelinten päätöksenteosta (HE 72/2016 vp) sekä hallituksen esitys puolustushallinnon kansainvälistä toimintaa koskevasta lainsäädännöstä (HE 94/2016 vp).

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että edellä mainitut lait tulevat voimaan yhtäaikaisesti ja mahdollisimman pian.

Sisäministeriön esityksen keskeiset ehdotukset

Sisäministeriön hallinnonalaa koskevan esityksen lakiehdotuksilla selkeytetään ja muutetaan sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä, jotta Suomi voi täysimääräisesti antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua poliisi-, rajavartio- ja pelastustoimen alalla. Lakiehdotukset myös parantavat osaltaan Suomen valmiuksia osallistua kansainväliseen harjoitustoimintaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia pääasiassa (1) päätöksentekosäännöksiin, (2) viranomaisten ulkomailla toisilleen antamaa tukea koskeviin säännöksiin sekä (3) virkamiesten oikeuksiin ja velvollisuuksiin kansainvälisen avun tilanteissa. Samassa yhteydessä tarkistetaan, että myös muilta osin sisäministeriön hallinnonalalla lainsäädäntö on ajantasainen ja kattava kansainvälisten avunantotilanteiden varalta.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan ohjaavina periaatteina sisäministeriön esityksen laatimisessa ovat olleet seuraavat periaatteet: kansainvälisen avun tilanteissa toimitaan samoilla, 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. Kansainvälisen avun tilanteessa viranomaisella ei myöskään voi olla laajempia toimivaltuuksia kuin mitä niistä on kansallisesti säädetty.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy edellä mainittujen periaatteiden keskeisyyteen ja pitää tärkeänä lainsäädäntötyön loppuun saattamista niitä kunnioittaen.

Esityksen myötä mahdollistetaan myös kansallista virka-aputilannetta vastaava toiminta ulkomailla. Poliisilain osalta oleellinen muutosehdotus nykytilaan on esitys laajentaa poliisin puolustusvoimilta ulkomailla saama virka-apu kattamaan myös sotavarustein tapahtuva asevoiman käyttö. Tällainen virka-apupyyntö olisi rajattu terrorismintorjuntatehtäviin. Toistaiseksi puolustusvoimien tuki poliisille ulkomailla on rajoittunut asiantuntemukseen ja materiaaliin. Hallituksen esityksessä todetaan muutoksen olevan sisällöllisesti merkittävä ja sillä on tarkoitus toteuttaa Lissabonin sopimuksella vahvistettua EU-maiden solidaarisuutta erityisesti terrorismintorjunnassa. Rajavartiolaitos voisi antaa vastaavaa voimankäyttöä sisältävää tukea poliisille muiden EU-maiden merialueilla. Ulkoasiainvaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna Suomen täysimääräisen ja mahdollisimman laaja-alaisen kansainvälisen avun mahdollistamiseksi. Samalla valiokunta painottaa hallituksen esityksen kohtaa, jossa sanotaan, että sotilaallisten voimakeinojen käyttö osana virka-apua tulee kohdistaa vain äärimmäisen vakavia rikoksia tekeviin.

Yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan sisäministeriön hallinnonalan esityksen pääasiallisena tavoitteena on Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeen (SEUT art. 222) edellyttämien lainsäädäntömuutosten tekeminen. Valiokunta pitää tätä perusteltuna ottaen huomioon yhteisvastuulausekkeen soveltamisalan selkeä rajautuminen kolmeen ei-valtiolliseen uhkakuvaan (terrori-isku ja luonnon tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus), joiden pohjalta yhteisvastuulausekkeen todennäköisissä toteuttamistilanteissa pääroolissa olisivat jäsenvaltioiden siviiliviranomaiset, Suomen osalta erityisesti sisäasiainhallinnon toimialalla.

Lissabonin sopimuksen avunantolausekkeen (SEU art. 42 (7)) osalta valiokunnalle korostettiin, että hallituksen esityksen antamisen jälkeen on noussut esiin, ettei avunantolauseke välttämättä rajoittuisi vain sotilaallisiin voimavaroihin ja että Suomi voisi antaa toiselle avunantolausekkeeseen vedonneelle jäsenvaltiolle myös sisäministeriön hallinnonalaan kuuluvaa apua. Vastaavasti Suomi voisi pyytää avunantolausekkeeseen vedoten toiselta jäsenvaltiolta vastaavaa apua. Näin ollen nyt ehdotettua sääntelyä voitaisiin harkita laajennettavaksi kattamaan keskinäisen avunannon mukaisen avun.

Yhteisvastuulausekkeen lisäksi ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä keskinäisen avunannon lausekkeen huomioimista kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyen myös sisäasiainhallinnon toimialalla. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon VNS 6/2016 vp käsittelyn yhteydessä valiokunta totesi katsovansa, että avunantolauseketta on tulkittava siten, että se edellyttää jäsenvaltioilta valmiutta antaa tarvittaessa apua, jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan hyökkäyksen kohteeksi (UaVM 9/2016 vp). Avunantolausekkeen toimeenpanoa koskevasta päätöksenteosta ei ole Lissabonin sopimuksessa määräyksiä. Käytännössä kukin jäsenvaltio päättää itse omalta osaltaan avun antamisesta ja sen muodoista. Ulkoasiainvaliokunta korostaa olevan tärkeää pitää myös sisäasiainhallinnon alaisten turvallisuusviranomaisten toimet osana mahdollisia tukimuotoja.

Hallituksen esityksen avulla mahdollistetaan uutena elementtinä kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen myös EU-alueen ulkopuolella. Vaikka näitä tilanteita ei hallituksen esityksessä pidetä kovin todennäköisinä tällä hetkellä, pitää ulkoasiainvaliokunta myönteisenä, että lainsäädännön tavoitteena on mahdollistaa Suomen osallistuminen kansainvälisen avun tilanteisiin kattavasti.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa sisäministeriön hallinnonalan lakiehdotuksista (PeVL 66/ 2016 vp) esitetään, että ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta myös esittää, että sisäministeriön lakiesitykseen kirjataan kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen päätöksentekoa koskevan lain soveltamisen ensisijaisuus siinä säädettyjen edellytysten täyttyessä suhteessa sisäministeriön lakiehdotuksiin. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan esitykseen menettelysäännösten ensisijaisuuden kirjaamisesta sisäministeriön lakiehdotuksiin ja katsoo niiden selkeyttävän ehdotusten välistä suhdetta.

Lainsäädäntöuudistuksia tukevat toimet

Ulkoasiainvaliokunta korostaa koulutuksen ja tiedottamisen merkitystä lakiuudistusten onnistuneen toimeenpanon ja soveltamisen varmistamiseksi. Valiokunta pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä huomioidaan kansainvälistä yhteistyötä koskeva lisäkoulutustarve poliisin osalta ja pitää tärkeänä koulutustarpeiden ulottamista myös muille sisäministeriön hallinnonaloille.

Kansainvälisen avun antamis- ja vastaanottamistilanteissa lainsäädännöllisten seikkojen lisäksi on tärkeää huolehtia tehokkaasta ja toimivasta viranomaisyhteistyöstä oikea-aikaisen päätöksenteon varmistamiseksi. Erityisesti turvallisuusympäristössä tapahtuneen kehityksen ja uhkien ennakkovaroitusajan lyhenemisen johdosta nopean päätöksenteon merkitys on korostumassa yhteiskunnan turvallisuussektorilla. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvostossa kiinnitetään huomiota toiminta- ja menettelytapoihin tehokkaan yhteistyön varmistamiseksi. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää ministeriörajat ylittävien yhteistyökäytäntöjen toimivuuteen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk

varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Alexander Stubb kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Susanna Huovinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala