



31.03.2016

MÄÄRÄAIKA: 29.3.2016

Sisäministeriölle

Viite

SM163811, 00.01.05.00; SMDno-2016-156; 16.2.2016

Asia

Luonnos hallituksen esitykseksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön antamiseksi

Sisäministeriö on pyytänyt ulkoasiainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, rajavartiolaitosla, pelastuslakia, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia, poliisin hallinnosta annettua lakia, ampuma-asealakia, puolustusvoimien virkaavusta 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.

Esitysluonnos liittyy kiinteästi ulkoasiainministeriön asettaman kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietintöön (UM002:00/205), joka sisältää esitysluonnoksen laiksi päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä. Esityksellä on kiinteä yhtymäkohta myös puolustusministeriössä valmisteilla olevaan hallituksen esitykseen, jolla täydennetään puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä.

Ulkoasiainministeriö lausuu esityksen johdosta seuraavaa:

Ulkoasiainministeriö puoltaa esityksen antamista ja pitää tärkeänä sen yhteensovittamista edellä mainitun työryhmän valmisteleman hallituksen esityksen kanssa. Ulkoasiainministeriö pitää myös tärkeänä, että esitys on eduskunnan käsiteltävänä samanaikaisesti kuin hallituksen esitys laiksi kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä sekä puolustusministeriön hallinnonallalla valmistellut lakimuutokset. Ulkoasiainministeriö keskittyy lausunnossaan pääasiassa seikkoihin, jotka edellyttävät yhteensovittamista kansainvälisen avun työryhmän lakihankkeeseen.

YLEISPERUSTELUT

Keskinäisen avunannon lauseke

Esityksen sivulla 7 on todettu, että "*keskinäisen avunannon lauseke käsittää avunannon aseellisen hyökkäyksen tilanteessa ja kuuluu siten Suomessa puolustusministeriön toimialaan*". Ulkoasiainministeriö kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että keskinäisen avunannon lauseke jättää avoimeksi sen tavan, jolla muiden EU:n jäsenvaltioiden tulee tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota. Käytännössä kukin jäsenvaltio tekee omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. Ranskan EU:n jäsenvaltioille esittämä tukipyyntö laajensi jäsenvaltioiden keskuudessa aiemmin vallinnutta käsitystä keskinäisen avunannon lausekkeen soveltamisalasta. Aseellisella hyökkäyksellä on tähän saakka katsottu tarkoitetun ennen kaikkea kolmannen maan EU:n jäsenvaltioon kohdistamaa aseellista hyökkäystä. Ranskan tukipyynnön seurauksena vahvistui se, että lausekkeen soveltamisalan voidaan katsoa ulottuvan *myös muihin, aseellisiin hyökkäyksiin rinnastuviin vakaviin turvallisuusuuhkiin*. Ranskan toiminta osoittaa, että lausekkeeseen vetoaminen perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa huomioidaan myös poliittiset ja sotilaalliset näkökohdat. Keskinäisen avunannon lausekkeella on Suomen näkökulmasta vahva poliittinen ja periaatteellinen merkitys.

Edellä olevan perusteella ulkoasiainministeriö katsoo, että avun antaminen tai pyytäminen keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteessa on aina ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, mikä tarkoittaisi, että päätöksen esittelisi lähtökohtaisesti ulkoasiainministeriö valtioneuvoston ohjesäännön 13 §:n 1 kohdan perusteella. On huomattava, että työryhmä, joka valmisti lakiehdotusta päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä (jäljempänä kv. apulaki) ei kirjannut lakiehdotuksen perusteluihin lopullista ratkaisua siihen, mikä ministeriö esittelisi päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteessa. Tämä huomioiden **ulkoasiainministeriö ei pidä esityksen sivulle s. 7 kirjattua johtopäätöstä kansainvälisen avun päätöksentekoa koskeva lain perustelujen mukaisena, ja esittää sen poistamista.**

Yhteisvastuulauseke

Sisäministeriö arvioi esityksessään, että jäsenvaltiot vetoaisivat yhteisvastuulausekkeeseen todennäköisesti silloin, kun ne haluaisivat saada poliittista tukea toisilta jäsenvaltioilta. Yhteisvastuulausekkeeseen ei tähän mennessä ole vedottu kertaakaan. Todennäköisenä voitaneen sisäministeriön esittämän arvion mukaisesti pitää, että lausekkeeseen vetoamalla suuronnettomuuden tai terrori-iskun kohteeksi joutunut jäsenvaltio hakisi *myös* poliittista tukea toisilta jäsenvaltioilta. Ulkoasiainministeriö kiinnittää kuitenkin sisäministeriön huomiota siihen, että poliittisen tuenilmaisun ohella konkreettiset tukitoimet ovat osa lausekkeen täytäntöönpanoa. **Lausekkeen soveltaminen perustuu aina tapauskohtaiseen arviointiin, ja etukäteen on mahdotonta täysin selkeästi hahmottaa niitä odotuksia, joita kussakin yksittäistapauksessa lausekkeeseen vedonneella maalilla tuen sisällön suhteen olisi. Tämä vastaa myös sitä kannanottoa, joka on kirjattu kv. apua koskevan lain hallituksen esitykseen.**

Päätöksenteko kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä sisäministeriön hallinnonalalla

Esityksen yleisperusteluissa on sisäministeriön päätöksentekoa koskevan jakson yhteydessä tehty selkoa perustuslain ja valtioneuvostolain säännöksistä (s.18-19). Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä, että jakson lainsäädäntöviittaukset tältä osin yhteensovitetaan kv. apulain hallituksen esityksen yleisperusteluihin (mietintö, s. 23-27). Tämän vuoksi esitetään, että sisäministeriön esityksen perusteluihin **lisättäisiin viittaus valtioneuvostolain 2 §:n 2 momenttiin**, jonka mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Lisäksi perustuslain 67 §:n yhteyteen olisi hyvä **lisätä viittaus valtioneuvostolain 12 §:n 2 momenttiin** (yleisistunto ratkaisee asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä vaatii).

Sisäministeriön valmisteleman hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 20, toinen ja kolmas kappale) on selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 51/2006) koskien puolustusvoimista annetun lain 12 §:ää. Kv. apulakia koskevassa hallituksen esityksessä lausunto on huomioitu lain 2 §:n perusteluissa sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa todetaan johtopäätöksenä, että *"Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännökset vastaisivat perustuslain 93 §:n toimivaltasääntelyä kansainvälisissä asioissa (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 4/l)."*

Ulkoasiainministeriö katsoo, että sisäministeriön esityksen sisältö huomioiden esityksen yleisperusteluissa riittäisi, että perustuslain 93 § avataan toteamalla vain sen sanamuoto (s. 20, ensimmäinen kappale). Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko kuuluu sisällöltään kv. apulain soveltamisalaan, jossa sitä on tarvittavalla tavalla ml. perustuslakivaliokunnan lausunnot avattu. **Tämän johdosta ulkoasiainministeriö ehdottaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntoa koskevat toinen ja kolmas kappale poistettaisiin sisäministeriön hallituksen esityksestä.**

Samaisessa jaksossa (s. 21) on todettu poliisin hallinnonalan osalta, että *"Poliisin hallinnonalalla tehtävässä kansainvälisessä yhteistyössä on päätöksenteosta sovittu ja säädetty kutakin yhteistyömuotoa koskevassa EU-lainsäädäntöinstrumentissa taikka kahden- tai monenvälisessä sopimuksessa ja näitä säädöksiä tai sopimuksia koskevissa kansallisissa täytäntöönpanoinstrumenteissa. Tämän esityksen kannalta merkityksellisissä Prüm-päätöstä ja -sopimusta koskevissa täytäntöönpanolaeissa ei ole erikseen nimenomaisesti säädetty kansallisesta päätöksentekomenetelystä osallistuttaessa sopimuksen ja päätöksen mukaiseen yhteistyöhön."* **Ulkoasiainministeriö esittää tarkistettavaksi, onko kyseessä olevissa EU:n lainsäädäntöinstrumenteissa ja kansainvälisissä sopimuksissa asiallisesti kyseessä instrumenttien kansallisen yhteystahon tai toimivaltaisen viranomaisen nimeämisestä, jolla ei sinänsä ole vaikutusta siihen kansalliseen päätöksentekoon, jota instrumenteissa sovitut toimet voivat toteutuakseen edellyttää. Samanlainen perustelujen tarkistustarve koskee myös perusteluihin kirjattuja johtopäätöksiä pelastustoimen osalta (s. 21-22).**

Nykytilan arviointi, esityksen tavoitteet ja riippuvuus muista esityksistä

Ulkoasiainministeriö esittää, että Nykytilan arviointia ja esityksen tavoitteita koskeviin jaksoihin lisättäisiin EU-oikeuden rinnalle "kansainväliset velvoitteet" virkkeeseen, jonka mukaan "lainsäädäntöä tulisi tarkistaa, jotta viranomaiset pystyisivät täysimääräisesti antamaan ja vastaanottamaan kansainvälistä apua **kansainvälisten velvoitteiden** [lisäys] ja EU:n oikeuden mukaisesti". Lisäys on perusteltu etenkin siksi, että esitys kattaa myös EU-velvoitteisiin perustumattoman yhteistyön "muu kansainvälinen apu".

Ulkoasiainministeriö esittää harkittavaksi, että jo esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa (3.1) ilmenisi esityksen **kiinteä ja välitön yhteys** lakiehdotukseen päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä sekä yhteys puolustusministeriön lakihankkeeseen.

Sisäministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä todetaan, että se on "sovitettu yhteen" kansainvälistä apua koskevan lakiesityksen kanssa (6. Riippuvuus muista esityksistä). Ulkoasiainministeriö esittää, että myös jaksossa 6 tuotaisiin selkeästi esiin se, että esityksellä on **kiinteä ja välitön yhteys** ulkoasianministeriöstä ja puolustusministeriöstä esiteltäviin hallituksen esityksiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Poliisilaki

2 luku 17 §. Voimakeinojen käyttö: Ulkoasiainministeriö esittää, että 17 §:n perusteluihin kirjattaisiin näkyviin, **miksi poliisille ehdotetaan oikeutta käyttää rajavartiolaitoksen avustuksella rajavartiolaitain 77 a §:ssä tarkoitettuja voimakeinoja myös toisen Euroopan unionin jäsenvaltion merialueella ja talousvyöhykkeellä.**

9 luku 9 a §. Prüm- ja Atlas-yhteistyö. Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan 9 a §:n perustelut on kirjoitettu ottaen huomioon kv. apulain säännökset. Prüm- ja Atlas yhteistyötä koskevat päätökset ovat lähtökohtaisesti kv. apulain soveltamisalan ulkopuolella sen 1 §:n 2 momentin rajauksen perusteella, mutta nämä voivat nousta valtioneuvoston yleisistunnon tasolla ratkaistavaksi kv. apulain 1 §:n 1 momentin 1-6 kohdassa säädetyissä tapauksissa.

9 luku 9 b §. Kansainvälisen avun antaminen tai vastaanottaminen muissa tilanteissa. Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan 9 b §:n perustelut on 9 a §:ää vastaavasti kirjoitettu ottaen huomioon kv. apulain säännökset. Päätökset, jotka koskevat kansainvälisen avun antamista muissa tilanteissa ovat lähtökohtaisesti kv. apulain soveltamisalan ulkopuolella sen 1 §:n 2 momentin rajauksen perusteella. Muu kansainvälinen apu voi kuitenkin nousta valtioneuvoston yleisistunnon tasolla ratkaistavaksi kv. apulain 1 §:n 1 momentin 1-6 kohdassa säädetyissä tapauksissa.

9 luku 9 c §. Valtioneuvoston päätöksenteko kansainvälisestä avun antamisesta ja pyytämisestä. Pykälän 3 momentti sisältää viittaussäännöksen kansainvälisen avun päätöksenteosta annettuun lakiin. Säännöksen mukaan "sen lisäksi, mitä päätöksenteosta 2 ja 3 momentissa sekä 9 a ja 9 b §:ssä säädetään, ylimpien valtioneuvoston päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä säädetään päätöksenteosta kansainvä-

lisen avun antamisessa ja pyytämisessä annetussa laissa". Ulkoasiainministeriö katsoo, **että lain soveltamista ja käytettävyyttä helpottaisi, jos 3 momentin perusteluissa avattaisiin, miltä osin päätöksenteko tapahtuu kansainvälisen avun päätöksentekoa koskevan lain mukaisesti (lain 1 §:n 1 momentin 1-6 kohdat).**

9 luvun 9 e §. *Vieraan valtion virkamiehen asema muussa kansainvälisen avun tilanteessa Suomen alueella.* Pykälässä on säädetty vieraan valtion virkamiehen asemasta tämän osallistuessa 9 b §:ssä tarkoitettuun avunantoon. Ulkoasiainministeriö kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että apua antava virkamies voi olla myös sotilas. Suomi on sitoutunut eräisiin joukkojen asemaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin (Nato/PfP Sofa ja EU SOFA), joita sovelletaan [sotilaallisiin] joukkoihin ja henkilöstöön niiden oleskellessa Suomen alueella. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausvelvollisuutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. **Ulkoasiainministeriö esittää, että 9 e §:n perusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että Suomen alueella oleviin vieraan valtionjoukkoihin ja henkilöstöön voivat tulla sovellettavaksi myös SOFA-sopimukset.**

9 luvun 9 f §. *Poliisimiehen toimivaltuudet kansainvälisen avun tilanteessa vieraan valtion alueella.* Ulkoasiainministeriö esittää, että pykälässä käytettäisiin muotoilua "**Suomen alueen ulkopuolella**", jolloin kyseeseen tulisivat myös alueet, jotka eivät ole minkään valtion lainkäyttövallan alaisuudessa.

Rajavartiolaki

15 a §. *Euroopan rajavartijaryhmän pyytäminen nopeaan interventioon,*

15 b §. *Osallistuminen nopean intervention Euroopan rajavartijaryhmään.*

15 c §. *Muihin Rajaturvallisuuden koordinoimiin tehtäviin osallistuminen ja*

15 e §. *Rajavartiolaitoksen muu osallistuminen kansainväliseen tehtävään*

Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan rajavartiolain 15 a §; 15 b §; 15 c § ja 15 e § on kirjoitettu ottaen huomioon kv. apulain säännökset. Säännösten kattama yhteistyö on lähtökohtaisesti kv. apulain soveltamisalan ulkopuolella sen 1 §:n 2 momentin rajauksen perusteella, mutta yhteistyötä koskevat päätökset voivat nousta valtioneuvoston yleisistunnon tasolla ratkaistavaksi kv. apulain 1 §:n 1 momentin 1-6 kohdassa säädetyissä tapauksissa.

Ulkoasiainministeriö esittää kuitenkin harkittavaksi, olisiko 15 d §:n nimikkeeseen tarpeen sisällyttää informatiivisuuden vuoksi näkyviin "**yhteisvastuulauseke**" tai "**SEUT 222**", jotta ymmärrettäisiin kyseessä olevan yhteisvastuulauseketilanteessa annettava "rajaturvallisuusapu" pykälän koskessa vain näitä tilanteita.

77 §. *Rajavartiolaitoksen antama virka-apu ja tuki.* Pykälään on sisällytetty määräykset sekä rajavartiolaitoksen **Suomessa** antamasta **virka-avusta** pelastusviranomaiselle, poliisille, Tullille ja puolustusvoimille että **vastaaavan sisältöisestä avusta samoille viranomaisille Suomen alueen ulkopuolella**, jolloin kyseessä on **tuki**. Suomen alueen ulkopuolella annettava tuesta päättää rajavartiolaitoksen päällikkö. Jos kyse on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklassa tarkoitettua tilanteesta taikka taloudellisesti tai sisäisen turvallisuuden kannalta erityisen

merkittävästä tuesta Suomen alueen ulkopuolella, asiasta päättää valtioneuvoston yleisistunto sisäministeriön esittelystä.

Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan ei ole poissuljettua, että rajavartiolaitoksen Suomen ulkopuolella annettava tuki toiselle Suomen viranomaiselle esimerkiksi SEUT 222 tilanteissa tulisi päätettäväksi kansainvälisen avun päätöksentekoa koskevan lain mukaisessa järjestyksessä etenkin, jos kyse on moniviranomaistoimintaa edellyttävästä avusta.

79 a §. Puolustusvoimien tuki rajavartiolaitokselle kansainvälisessä avunantotilanteessa. Pykälän mukaan tilanteissa, joissa **rajavartiolaitos pyytää tukea puolustusvoimilta YVL- tilanteessa** taikka kun kyse on taloudellisesti erityisen merkittävästä tuesta, tuen pyytämisestä päättää sisäministeriö.

Ulkoasiainministeriö huomauttaa myös 79 a §:n osalta olevan mahdollista, että puolustusvoimien rajavartiolaitokselle antama tuki voisi tulla ratkaistavaksi **osana kansainvälisen avun päätöksentekoa koskevan lain mukaisessa menettelyssä.**

Valtiosihteeri

Peter Stenlund

Lainsäädäntöneuvos

Kaija Suvanto

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelut

OIK-20 Kaija Suvanto

Asiasanat LAINSÄÄDÄNTÖ, YUTP, SOTILASASIAT, PELASTUSPALVELU

Hoitaa OIK-20

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi EUR-01; EUR-02; EUR-20; HAL-40; KEO-01; KEO-02; OIK-01; OIK-10; PE-10; PLM/PO; POL-01; POL-02; POL-10; POL-30; STU-00; UKKMI-00; UMI-00

OM; PLM; SM; STM; TPK; VNK

Laatija jakanut tapio.puurunen@intermin.fi; kirjaamo@intermin.fi
