Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi. Esitysluonnos liittyy kiinteästi ulkoasiainministeriön asettaman työryhmän 12.2.2016 julkaisemaan mietintöön (UM002:00/2015), joka sisältää esitysluonnoksen laiksi päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Myös puolustusministeriössä on valmisteilla esitys, jolla täydennetään puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä (PLM003:00/2016).

Hallituksen on tarkoitus antaa esityksensä eduskunnalle kevätistuntokauden aikana.

Esitys lähetettiin lausunnoille 18.2.2016. Lausuntojen määräaika oli 29.3.2016. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle lähetettiin 22.3.2016 erillinen lausuntopyyntö, joka sisälsi ruotsinkielisen esitysluonnoksen. Pyynnön määräaikaa jatkettiin maakunnan hallituksen pyynnöstä 6.5.2016 saakka.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ympäristöministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, sisäministeriön poliisiosastolta, sisäministeriön pelastusosastolta, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosastolta, Poliisihallitukselta, suojelupoliisilta, Viestintävirastolta, pelastuslaitoksilta, pelastusopistolta, CMC Finlandilta, huoltovarmuuskeskukselta, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry:ltä, Suomen Reserviupseeriliitto ry:ltä, Reserviläisliitto ry:ltä, Päällystöliitto ry:ltä, Rajaturvallisuusunioni ry:ltä, Upseeriliitto ry:ltä, Aliupseeriliitto ry:ltä, Suomen konepäällystöliitto ry:ltä, Suomen Palopäällystöliitto ry:ltä, Suomen Palomiesliitto SPAL ry:ltä, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:ltä, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry:ltä, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry:ltä, Palkansaajajärjestö Pardia ry:ltä, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:ltä, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:ltä, Kuntaliitolta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Suomen YK-liitto ry:ltä, Crisis Management Initiative ry:ltä, Amnesty International Suomen osasto ry:ltä, Laajan turvallisuuden verkosto WISE:ltä, Suomen Rauhanliitolta, Ulkopoliittiselta instituutilta, Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRI:lta, Suomen Punaiselta Ristiltä ja Suomen ympäristökeskus SYKE:ltä.

Lausunnon antoivat oikeusministeriö, ulkoasiainministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Poliisihallitus, Oulu-Koillismaan pelastuslaitos, Helsingin kaupunginhallitus, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry, Reserviläisliitto ry, Suomen Palopäällystöliitto ry, Päällystöliitto ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry, Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Suomen ympäristökeskus SYKE.

Liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriön osastot, Suomen Palomiesliitto SPAL ry, Viestintävirasto ja Kuntaliitto ilmoittivat, ettei niillä ollut lausuttavaa.

Lausunnoissa esitystä pidettiin yleisesti tarkoituksenmukaisena ja sen katsottiin selkeyttävän vallitsevaa oikeustilaa. Seuraavassa tehdään yhteenveto kunkin lausunnonantajan tärkeimmistä huomioista.

**Oikeusministeriön** mukaan poliisille annettavan sotavarustetuen laajentaminen Suomen alueen ulkopuolelle on periaatteellisesti merkittävä asia ja edellyttää huolellista harkintaa. Esitysluonnoksessa ehdotettu toisen viranomaisen antama tuki poliisille ilman suomalaisen poliisimiehen läsnäoloa ja suomalaisen poliisin johtoa voitaisiin toteuttaa perustellummin siten, että viranomainen antaisi apua suoraan omien säännöstensä mukaan. Prüm- ja Atlas-yhteistyötä koskevassa päätöksenteossa valtioneuvosto yleisistunto olisi sisäministeriötä perustellumpi päätöksentekotaso silloin, kun avun antamisella tai pyytämisellä olisi erityistä merkitystä Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta.

Oikeusministeriö katsoi lisäksi perustelluksi arvioida rajavartiolain 3 ja 4 §:ää kokonaisuutena erityisesti Frontex-yhteistyön kannalta samoin kuin arvioida suomalaisen rajavartiomiehen Suomen ulkopuolella käyttämiä toimivaltuuksia koskevan sääntelyn riittävyyttä.

**Ulkoasiainministeriö** piti tärkeänä esityksen sovittamista yhteen ulkoasiainministeriön valmisteleman erillislakiehdotuksen kanssa ja keskittyi lausunnossaan pääasiassa seikkoihin, jotka edellyttivät yhteensovittamista erillislakiehdotusta koskevan esityksen kanssa.

**Puolustusministeriö** korosti, että sotilaallisia voimavaroja sisältävästä avusta silloinkin, kun sitä annetaan sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvissa tapauksissa, päätetään aina ulkoasiainministeriössä ja puolustusministeriössä valmisteltavana oleviin hallituksen esityksiin sisältyvien lakiehdotusten mukaisesti. Esitysluonnoksesta ei käy riittävästi ilmi, että sotilaiden oikeudellinen asema määrittyy myös omien periaatteidensa mukaisesti, esimerkiksi joukkojen asemaa koskevien sopimusten perusteella eikä esitysluonnokseen sisältyvien virkamiesten asemaa koskevien säännösten perusteella.

Puolustusministeriö katsoi, että poliisilain ja rajavartiolain muutosehdotuksiin sisältyy tosiasiassa rajoitteita sen osalta, mitä tukea puolustusvoimat voi antaa. Esimerkiksi rajavartiolain osalta tuki on rajattu niin, että siihen eivät kuulu sotilaalliset voimakeinot eivätkä rajavartiomiehen toimivaltuudet. Lisäksi puolustusministeriö huomautti, että valmisteilla olevassa ehdotuksessa puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi kansainvälisen avun antamiseen osallistuvaan henkilöstöön sovellettaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavana olevaa lakia tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä. Säännös koskisi myös tilanteita, joissa puolustusvoimat tukee kansainvälisen avun antamisessa toista Suomen viranomaista.

Puolustusministeriö huomautti, että kansallisissa virka-aputilanteissa ja muun muassa virka-apuohjeistuksessa korostetaan sitä, että annettaessa virka-apua muulle viranomaiselle, puolustusvoimien virka-apuosasto on toimivaltaisen viranomaisen johdossa. Esitetyssä sääntelyssä, jonka mukaan sisäministeriö voi pyytää erityisestä syystä toista viranomaista antamaan poliisille tukea poliisitehtävän suorittamiseksi kansainvälisessä avunantotilanteessa ilman suomalaisen poliisimiehen läsnäoloa, voi olla vaarana, että tukeva virka-apuosasto ei tiedä kuinka toimia mahdollisesti vaihtuvissa tilanteissa ilman tuettavan viranomaisen fyysistä läsnäoloa. Samoin voi olla epäselvää, mitä annettuun toimivaltaan sisältyy ja kuinka toimivaltuuksia sovelletaan ilman asiaan perehtynyttä ja toimivaltaista viranomaista. Tukea antavan virkamiehen oikeusturva voi myös vaarantua.

**Valtiovarainministeriö** katsoi, että mainintaa poliisin kansainvälisen toimintajoukon perustamisesta ei tule sisällyttää esitykseen taikka on todettava, että uusi tehtävä voidaan hoitaa hyväksytyn kehyksen ja valtion talousarvion puitteissa. Toimintamenomomenttien ja valtionapumomenttien määrärahoja ei voida siirtää hallituksen tai alaisten virastojen päätöksin poikkeuksellisiin tarkoituksiin, kun kyse ei ole normaalista viraston tai laitoksen säädettyjen tehtävien hoidosta. Myös avun vastaanottaminen vaatii resursseja ja lainsäädännön riittävyys tulee arvioida tältä osin.

**Sosiaali- ja terveysministeriö** katsoi, että siltä osin kuin kyse olisi pelastuspalvelumekanismissa tarkoitetusta muun ministeriön kuin sisäministeriön toimialaan kuuluvista toimista, päätöksen avun lähettämisestä tai vastaanottamisesta unionin pelastuspalvelumekanismin kautta tekisi toimivaltainen ministeriö. Tästä tulisi ottaa säännös muutettavaksi ehdotettuun pelastuslakiin. Edelleen ministeriö ehdotti muutettavaksi rajavartiolakia siten, että Rajavartiolaitos olisi velvollinen antamaan virka-apua myös sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavalle viranomaiselle.

**Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus SYKE** kiinnittivät huomiota siihen, että ehdotetut päätöksentekosäännökset eivät koske sellaisen kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä, josta on säädetty öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 26 §:ssä.

**Valtioneuvoston oikeuskansleri** totesi poliisilakiin ja pelastuslakiin ehdotetut säännökset valtioneuvoston päätöksenteosta tilanteissa, joissa kansainvälisellä avulla arvioidaan olevan taloudellisesti erityistä merkitystä. Ehdotetut erityissäännökset ovat tarpeellisia niissä lisäksi säädetyn kiireellisissä tilanteissa noudatettavan päätöksentekomenettelyn johdosta. Oikeuskansleri esitti myös muutamia tarkennusehdotuksia lakiehdotuksiin sekä kiinnitti huomiota tarpeeseen sovittaa säädösteknisesti yhteen lakiehdotukset ja puolustusministeriössä valmisteltavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamies** piti poliisilain ehdotetun sääntelyn yhteydessä tärkeänä, että kansainvälistä toimintaa koskevat päätökset ja toimenpiteet tehdään aina kirjallisesti. Samoin olisi perusteltua, että vähintään asetuksen tasolla säädettäisiin, mitä kansainvälisen avun antamista tai vastaanottamista koskevien päätösten/sopimusten tulisi sisältää. Säädöstasolla tulisi myös käsitellä kysymystä siitä, miten varmistetaan se, että ulkomaiset virkamiehet Suomessa ja toisaalta suomalaiset virkamiehet ulkomailla tarkasti tietävät toimivaltuutensa. Lisäksi on huomattava, että kun kyse on epäillystä (virka)rikoksesta, ulkomaisten virkamiesten toiminta Suomessa kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

**Ahvenanmaan maakunnan hallitus** yhtyi esitysluonnoksessa todettuun toimivallanjakoon valtakunnan ja maakunnan välillä. Maakunnan hallitus kuitenkin painotti, että Ahvenanmaan asema demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena tulee nostaa esille kaikissa kansainvälisen avun vastaanottamista koskevissa asiakirjoissa. Lisäksi tulee selvittää, kuinka valtakunnan viranomaiset käsittelevät avun vastaanottamista koskevan tilanteen. Samoin viranomaisille tulee laatia ohjeet tällaisia tilanteita varten.

**Poliisihallituksen** mukaan poliisihallituksen tulisi voida päättää Prüm- ja Atlas -yhteistyön aloittamisesta sisäministeriön sijasta tietyissä kiireellisissä tapauksissa, vaikka asialla olisikin erityistä merkitystä Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta. Taloudellisista vaikutuksista poliisihallitus katsoi, että suunnitellun kansainvälisen nopean toiminnan joukon perustamisesta aiheutuvat kustannukset ovat sellaisia, ettei niitä voida kattaa toimintamenovaroista. Toiminnalle tulee saada erillis-/lisärahoitus. Prüm- ja Atlas-yhteistyöhön liittyvistä kustannusten jakautumisesta olisi selvyyden vuoksi ehkä mainita myös poliisin maksuasetuksessa (1484/2015). Edelleen poliisihallitus kiinnitti huomiota virkamiehen vastuukysymyksiin ja vakuutusturvaan, joiden tulee olla samat riippumatta siitä, onko poliisimies virantoimituksessa kotimaassa tai ulkomailla. Poliisihallituksen mukaan poliisin osallistuminen kansainväliseen operatiiviseen yhteistyöhön tulee perustua vapaaehtoisuuteen.

**Helsingin kaupunginhallitus** huomautti, että luonnoksessa ei ole tarkasteltu sitä, miten valtioneuvoston tilannekeskuksen yhteistoiminta kunnan ja kuntien kanssa järjestetään hallinnollisesti ja teknisesti.

**Palkansaajajärjestö Pardia ry** katsoi lausunnossaan, että lain velvoitteet voivat aiheuttaa viranomaisille huomattavia lisäkustannuksia, jotka tulee rahoittaa erillisrahoituksella. Rahoitusta tulee varata sekä henkilöstön lisäkoulutukseen, varallaolojärjestelyihin, sekä kansainvälisen avun materiaali- ja toimintamenoihin. Pardia ja Päällystöliitto ry pitivät henkilöstön vapaaehtoista osallistumista kansainvälisen avun antamiseen ensisijaisena. Pardian mukaan lainmuutokset aiheuttavat merkittävän lisävelvoitteen henkilöstölle, jolla tulee olla perhe-, opiskelu- tai muilla henkilökohtaisilla syillä kieltäytyä osallistumasta kansainvälisiin tehtäviin. Palvelussuhteen ehtojen tulisi Pardian mukaan olla lakiehdotusten mukaisissa tehtävissä kaikilta osin samat kuin kriisinhallinnassa.

**Päällystöliitto ry**:n mukaan kaikkien kansainvälisten tehtävien osalta tulee henkilöstön vakuutusturvaa tarkastella ja kirjata kokonaisuudessaan selkeään muotoon. Myös virkaehtosopimuksia tulee tarkastella uudelleen henkilöstöjärjestöjen kanssa. Lainvalmistelussa tulisi ottaa huomioon henkilörekisterien käytön osalta tietojen hankinta ja jakaminen myös muiden kuin Rajavartiolaitoksen rekisterien osalta esimerkiksi rikostorjunnallisissa tehtävissä.

**Suomen palopäällystöliitto ry** kiinnitti huomiota siihen, että kiireellistä apua vaativien tilanteiden pelastustoiminnat tulee tulevaisuudessa käynnistää välittömästi sisäministeriön päätöksellä eikä odottaa, että asiaa käsiteltäisiin ensin valtioneuvoston yleisistunnossa.

**Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos** totesi, että vaikka pelastustoimen tehtäväkenttä kansainvälisessä pelastuspalvelussa on viimeisinä vuosina laajentunut kovasti, ei ole tarkoituksenmukaista osallistua avustusoperaatioihin, jotka eivät ole suomalaisen pelastustoimen ydinosaamista (pelastuslain 32 §). Pelastustoimen osallistumista humanitaarisissa avustusoperaatioissa ja niiden tukitehtävissä tulee rajata enemmän vastaamaan pelastustoimen asiantuntijoiden tehtäviä Suomessa.

**Suomen Poliisijärjestöjen Liitto** ry huomautti, että jos Suomeen perustetaan poliisin kansainvälinen valmiusjoukko, tulee siitä aiheutuviin lisäkustannuksiin kohdentaa riittävä lisärahoitus. Virkamiesten työturvallisuuteen, oikeudelliseen asemaan ja oikeusturvaan tulee kiinnittää huomiota. Lainsäädäntöön tulee sisällyttää selkeät säännökset poliisimiehen/muun virkamiehen asemasta mahdollisten oikeudenkäyntien, vahingonkorvausvastuun, tapaturmien ja sairauksien osalta. Omaisten asema tulee turvata mahdollisissa kuolemantapauksissa. Työturvallisuuden osalta tulee huomioida muun ohella suomalaisen poliisimiehen varustus. Poliisin tulee ehdottomasti saada käyttöönsä sotilaskäyttöön tarkoitettu aseistus. Myös kielitaito on tärkeää työturvallisuuden kannalta. Kansainväliseen valmiusjoukkotoimintaan osallistuminen tulee olla vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa. Lisävelvoitteen tulee näkyä myös poliisin palkkausjärjestelmässä. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevaan lakiehdotukseen tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävässä tulee liittää siviilikriisinhallinnan ja Frontex-toiminnan lisäksi myös tässä esityksessä mainitut kansainväliset avunantotilanteet.

**Suomen Rauhanturvaajaliitto ry** kiinnitti huomiota siihen, että osaavan ja ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointiin, koulutus- ja harjoitustoimintaan sekä henkilöstön asemaan ja voimakeinojen käytön perusteisiin ja mahdollisiin rajoituksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

**Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK**in mukaan lainmuutoksissa tulisi johdonmukaisesti huomioida myös muiden lakien vaikutukset tilanteissa, joissa muiden hallinnonalojen yhteensovittaminen sisäministeriön alojen kanssa tulee kyseeseen kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen näkökulmasta.