



Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 16.2.2016
SMDno-2016-156

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SISÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN KANSAINVÄLISEN AVUN ANTAMISTA JA VASTAANOTTAMISTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN TARKISTAMISEKSI

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Yleisiä näkökohtia

Esitysluonnos kytkeytyy laajempaan sääntelykokonaisuuteen, johon sisältyy ulkoasiainministeriön työryhmän valmisteleva esitysluonnos laiksi päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä (jäljempänä *UM:n erillislaki*) sekä puolustusministeriön valmisteleva esitysluonnos laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksia on arvioitava kokonaisuutena, vaikka lausunnot niistä annetaan erikseen.

Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos sisäministeriön hallinnonalan lainsäädännön tarkistamisesta muodostuu poliisin, pelastustoimen ja rajavartiolaitoksen kansainvälisen toiminnan sääntelystä. Kyse on laajasta ja osittain hankalastikin hahmottuvasta lainsäädäntökokonaisuudesta, jonka yhteensopivuus myös UM:n erillislakiin ja puolustusministeriön laatimaan esitysluonnokseen on varmistettava. Oikeusministeriö on lausunnossaan pyrkinyt arvioimaan esitysluonnosta myös tältä kannalta.

Esitysluonnoksen lakiehdotukset ovat muutosehdotuksia voimassa oleviin lakeihin. Esitysluonnoksesta kuitenkin puuttuvat rinnakkaistekstit, mikä hankaloittaa ja hidastaa merkittävästi tämän kaltaisen esitysluonnoksen arviointia. Oikeusministeriö kiinnittääkin sisäministeriön huomiota siihen,

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2016\sm 0504 tkm
(poliisin ym kv apu).docx

Käyntiosoite
Kasarmikatu 25
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

että rinnakkaistekstit ovat tärkeä osa esitysluonnoksen kokonaisuutta jo lausuntovaiheessa.

Laki poliisilain muuttamisesta

9 luku

2 a § Poliisille annettava toisen viranomaisen tuki kansainvälisessä avunantotilanteessa

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sotavarusteiden annettavasta puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen voimakeinotuesta poliisille Suomen alueen ulkopuolella tietyissä tilanteissa. Esitysluonnoksessa ehdotetun rajavartiolaiton 77 a §:n mukaan rajavartiolaitoksella olisi toimivaltuudet tällaisen tuen antamiseen rajoitetusti myös Suomen alueen ulkopuolella. Puolustusvoimilta tällainen toimivalta jää esitysluonnoksen mukaan puuttumaan, sillä oikeusministeriön käsityksen mukaan nykyinen puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 § sisältää valtuuden sotavarusteiden voimakeinokäyttöön vain Suomen alueella eikä esitysluonnoksessa ehdoteta tätä sääntelyä muutettavaksi.

Poliisille annettavan sotavarustetuen laajentaminen Suomen alueen ulkopuolelle on periaatteellisesti merkittävä asia, ja se edellyttää huolellista harkintaa. Kyse ei ole ainoastaan viranomaisten välisen tuen tai toimivaltuuksien teknisestä sääntelystä. Oikeusministeriö viittaa näiltä osin myös siihen, mitä tässä lausunnossa myöhemmin todetaan sotavarusteiden käytöstä Suomen alueen ulkopuolella (ks. jäljempänä rajavartiolaiton 77 a §:n osalta lausuttu).

Pykälän 3 momentin mukaan tällaisen tuen pyytämisestä, keskeyttämisestä ja lopettamisesta päättäisi sisäministeriö. Sääntelyssä ei ole otettu huomioon sitä, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sotavoiman käytöstä po. tilanteissa on omat päätöksentekomenettelynsä, joissa osoitetaan päätösvalta asiassa valtioneuvoston yleisistunnolle (rajavartiolaiton 77 b §, L puolustusvoimien virka-avusta poliisille 4 a §). Pykälän 3 momenttia tulisi tarkistaa siten, että se on näiltä osin sopusoinnussa muun lainsäädännön kanssa.

Pykälän 4 momentin mukaan sisäministeriö voisi erityisestä syystä pyytää toista viranomaista antamaan poliisille tukea poliisitehtävän suorittamiseksi Suomen alueen ulkopuolella ilman suomalaisen poliisin läsnäoloa ja suomalaisen poliisin johtoa. Tällöin tukea antava virkamies noudattaisi toisen valtion antamia määräyksiä, mutta virkamiehen toimivaltuuksiin sekä siviili- ja rikosoikeudelliseen vastuuseen sovellettaisiin Suomen lainsäädäntöä. Tästä muodostuu oikeudellisesti epäselvä ja poikkeuksellinenkin asetelma. Eikö tällaisessa tilanteessa olisi perustellumpaa, että po. vi-

ranomainen antaisi apua suoraan omien säännöstensä mukaisesti eikä suomalaisen poliisin tukena?

9 a § Päätöksenteko Prüm- ja Atlas-yhteistyössä

Lähtökohtaisesti Prüm- ja Atlas –yhteistyöhön osallistumisesta päättäisi Poliisihallitus pykälän 1 momentin mukaan. Ehdotetun 3 momentin mukaan avun antamisesta tai pyytämisestä päättäisi kuitenkin sisäministeriö, jos asialla on erityistä merkitystä Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta. Perustelujen mukaan kyse voisi olla tilanteesta, jossa Suomesta lähetetään suuri määrä virkamiehiä taikka jossa Suomeen pyydetäisiin huomattava määrä toisen valtion virkamiehiä tai kyse olisi merkittävästä voimakeinojen käytöstä Suomen alueella.

Oikeusministeriö toteaa, että tällaisissa tilanteissa valtioneuvoston yleisistunto olisi ministeriötä perustellumpi päätöksentekotaso. Päätöksenteko voisikin näiltä osin perustua UM:n erillislain varaan. Voitaisiin myös ajatella, että avun antaminen ja pyytäminen erotetaan päätöksenteon osalta samalla tavoin kuin esim. rajavartiolaiton 15 a ja 15 b §:ssä on säädetty Frontex-yhteistyöstä.

9 b § Kansainvälisen avun antaminen tai vastaanottaminen muissa tilanteissa

Esitysluonnoksen yleisperustelujen nykytilan kuvauksessa, kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvan avun antamista ja vastaanottamista koskevassa jaksossa selostetaan kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa koskevaa lainsäädäntöä ja sopimusvelvoitteita. Kuten jaksossa tuodaan esiin, kansainvälisellä oikeusavulla tarkoitetaan jo tapahtuneen rikoksen selvittämiseen liittyviä pyyntöjä, kun taas kansainvälinen virka-apu kattaa varsinaista esitutkintaa edeltävissä tiedustelu- ja muissa vaiheissa tapahtuvan lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön.

Olisi hyvä, että myös pykälätekstissä käytettäisiin termiä ”virka-apu”, jotta ei synny sekaannusta suhteesta kansainväliseen oikeusapuun rikosasioissa, josta on olemassa oma, kansainvälisen rikosoikeusavun tilanteissa sovellettava erityissääntelynsä. Esimerkiksi EU:n jäsenvaltioiden välillä oikeusapuyhteistyö tulee jatkossa perustumaan eurooppalaista tutkintamääräystä koskevaan direktiiviin (2014/41/EU), joka tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta korvaa muut jäsenvaltioiden väliset oikeusapuinstrumentit.

Myöskään lakia kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (4/1994) ei direktiivin täytäntöönpanolainsäädännön tultua voimaan ole enää mahdollista soveltaa Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välisissä, direktiivissä tarkoitetuissa tilanteissa. Esitysluonnoksessa poliisilakiin ehdotetun 9 b §:n mukaan sisäministeriö voisi päättää sen lisäksi, mitä valtioiden välillä on sovittu tai erikseen säädetty, muusta kuin 9 a §:ssä eli Prüm- yhteistyöhön

tai Atlas-päätökseen perustuvan, poliisin toimialaan kuuluvan avun antamisesta. Säännöksen sanamuoto näin ollen mahdollistaisi rinnakkaisen soveltamisen muissa kuin 9 a §:ssä tarkoitetuissa kansainvälisen avun tilanteissa, vaikka se ei edellä selostetun mukaan ole mahdollista kansainvälisen rikosoikeusavun tilanteissa.

Pykälän perustelujen mukaan säännös olisi tarkoitettu koskemaan tilanteita, joissa annettava tai pyydetty apu olisi sisällöltään tai luonteeltaan sellaista, jonka antamisesta tai pyytämisestä ei olisi erikseen voimassa olevia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia eikä asiasta olisi voimassa olevaa kansallista tai EU-lainsäädäntöä. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun 9 b §:n 2 momentin alun sanamuotoa tulee muuttaa niin, että se vastaa perusteluja ja yllä mainittua, esim. seuraavasti:

”Jollei muusta laista, Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu...”

Lisäksi perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin se, että esimerkiksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa on omat oikeusapuinstrumentit ja –lainsäädäntö, johon tällainen yhteistyö myös jatkossa perustuu.

9 c § Valtioneuvoston päätöksenteko kansainvälisestä avun antamisesta ja pyytämisestä

Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston yleisistunnon päätösvallasta, jos avun antamisella tai pyytämisellä arvioidaan olevan taloudellisesti erityistä merkitystä. Perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan tavanomaista merkittävämpiä kustannuksia. Lisäksi pykälässä säädettäisiin kiiremenettelyistä näissä taloudellisesti merkittävän avun tilanteissa, jolloin päätöksen tekisi valtioneuvoston sijasta sisäministeriö. Kaiken kaikkiaan 9 a-9 c §:n päätöksentekomenettelyistä muodostuu melko monimutkainen kokonaisuus. Perusteluissa olisi paikallaan avata säännösten suhdetta UM:n erillislakiin.

Pykälän 3 momentin viittausta erillislakiin tulisi tarkistaa poistamalla säännöksestä ”ylimpien valtionelinten” (sisäministeriö kuten muutkaan ministeriöt eivät kuulu ylimpiin valtioelimiin, joita ovat eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto).

9 g § Poliisimiehen siviili- ja rikosoikeudellinen vastuu kansainvälisen avun tilanteessa vieraan valtion alueella

Pykälän muotoilut poliisimiehen vastuusta toisen valtion alueella toimitaessa edellyttävät vielä tarkistamista. Ajatuksena ilmeisesti on, että lähikohtaisesti poliisimiehen vastuuseen sovelletaan Suomen lainsäädäntöä, joka voi sisältää myös lain tasolla voimaan saatettua kansainvälisiin velvoitteisiin ja valtiosopimuksiin perustuvaa sääntelyä sekä EU:n lainsäädäntöä. Pykälän mukaan toisen valtion alueella poliisitehtävää suorittavan

poliisimiehen siviili- ja rikosoikeudellisesta vastuusta voitaisiin mm. erikseen sopia apua pyytäneen valtion kanssa. Tällainen ei tietenkään olisi mahdollista, ellei kyse olisi lain tasolla voimaan saatetusta kahdenvälisestä valtiosopimuksesta. Perustuslain 8 § (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate) ja 80.1 § (yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden säätäminen lailla) edellyttävät vastuun sääntelyä lain tasolla.

Laki pelastuslain 38 §:n muuttamisesta

Pykälän 2 momentin perusteluissa tulisi selvittää, mitä tarkoitetaan valtioneuvoston päätösvallan kriteerillä ”taloudellista erityistä merkitystä”. Tässäkin kohden olisi perusteluissa myös paikallaan avata säännösten suhdetta UM:n erillislakiin.

Pykälän 3 momentin viittaussäännöksestä tulisi poistaa tarkennus ”ylimpien valtioelinten” (ks. edellä poliisilain 9 c §).

Pykälän 6 momentissa säädetään suomalaisen pelastushenkilöstön asemasta viittaussäännöksellä lakiin siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan. Jatkovalmistelussa on syytä vielä selvittää, onko tarvetta säätää ulkomaisen pelastushenkilöstön toimivaltuuksista Suomessa pelastusapua vastaanotettaessa. Esitysluonnoksessa ja voimassa olevassa lain-säädännössä tästä ei ole säännöksiä.

Laki rajavartiolaitoksen muuttamisesta

4 § Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellinen kohdentuminen

Pykälää ehdotetaan täydennettäväksi rajavartiolaitoksen kansainvälisten tehtävien laajentumisen vuoksi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininnat tuen antamisesta toiselle suomalaiselle viranomaiselle Suomen alueen ulkopuolella ja osallistuminen Prüm- ja Atlas-yhteistyöhön. Pykälästä eikä myöskään rajavartiolaitoksen tehtäviä koskevasta 3 §:stä käy mitenkään ilmi esim. Frontex-yhteistyö, mikä lienee nykyisin keskeisin osa rajavartiolaitoksen kansainvälistä toimintaa. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida 3 ja 4 §:ää kokonaisuutena ja Rajavartiolaitoksen kansainvälisten tehtävien sääntelyä niissä.

15 b § Osallistuminen nopean intervention Euroopan rajavartijaryhmään

Lakiehdotuksessa muutettaisiin ainoastaan pykälän otsikko, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään tästä huolimatta laajasti päätöksenteon järjestymistä asiassa. Voimassa olevan 15 b §:n mukaan päätöksen osallistumisesta tekisi rajavartiolaitoksen päällikkö sisäministeriön vahvistaman kansallisen kiintiön rajoissa, mutta perustelujen mukaan

päätöksen voisi yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävissä asioissa tehdä sisäministeri, jos hän pidättäisi valtioneuvostosta annetun lain 16 §:n nojalla ratkaisuvallan itselleen. Tältä osin on vielä varmistettava, että po. valtioneuvostolain kohta, joka koskee ministeriön virkamiesten päätösvallan pidättämistä ministerille, soveltuu rajavartiolaitokseen, jolla on oma, erityinen rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 3 ja 5 §:n mukainen organisatorinen asema.

Perustelujen mukaan asia voisi tulla myös ratkaistavaksi UM:n erillislain mukaisessa menettelyssä.

Nämä päätöstilanteet eivät mitenkään näy itse säännösehdotuksesta. Esimerkiksi viimeksi mainittuun erillislakiin viitataan vain rajavartiolaitoslain 15 d §:ssä, joka ei koske 15 b ja c §:n tarkoittamia tilanteita. Jatkovalmistelussa tulee vielä selventää sääntelyä näiltä osin.

15 c § Muihin Rajaturvallisuusviraston koordinoimiin tehtäviin osallistuminen

Pykälän mukaan päätöksen tekisi pykälän tarkoittamissa tilanteissa rajavartiolaitos kuten nykyisinkin, mutta tässäkin kohden perusteluissa viitataan vastaaviin päätöksentekojärjestelyihin kuin 15 b §:n perusteluissa (ks. edellä 15 b §:n kohdalla lausunnossa todettu). Jatkovalmistelussa tulee vielä selventää sääntelyä näiltä osin.

15 d § Rajaturvallisuusavun pyytäminen ja antaminen

Pykälässä säädettäisiin rajavartiolaitoksen tehtävästä toimia vastuuviranomaisena ja antaa ”rajaturvallisuusapua” EU:n yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanotilanteissa. Vain säännöksen perusteluista käy ilmi, että säännöksessä tarkoitetaan sellaisia yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanotilanteita, joissa unionilla ei olisi käytettävissä Euroopan rajavartioryhmää Frontexin koordinoimana.

Pykälän viittauksista SEUT 222 artiklaan olisi perusteltua poistaa maininta ”yhteisvastuulausekkeesta”, jota ei käytetä itse perussopimustekstissä eikä muussakaan oikeudellisessa tekstissä.

Pykälän 3 momentin viittausta UM:n erillislakiin on täydennettävä ”päätöksenteosta kansainvälisen avun ...”.

15 e § Rajavartiolaitoksen muu osallistuminen kansainväliseen tehtävään

Pykäläehdotusta ja sen perusteluja koskevat samat huomautukset päätöksentekojärjestelystä kuin edellä 15 b ja c §:n kohdalla on esitetty.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä säännellään lakiehdotuksessa ylipäänsä kovin pirstaleisella tavalla. Jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä selvittää, olisivatko esimerkiksi 15 c- 15 e §:n tilanteet ainakin osittain yhdistettävissä samaan, yleisempään muotoon laadittuun pykälään.

35 e § Rajaturvallisuusapua antavan Euroopan unionin jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuudet ja oikeus voimakeinojen käyttämiseen

Pykälässä säädettäisiin toisen EU-jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuuksista Suomessa 15 d §:n tarkoittamissa avunpyyntötilanteissa. Erotukseksi 35 a §:ssä säädettyihin toimivaltuuksiin (Rajaturvallisuusviraston koordinoimissa operaatioissa) olisi paikallaan ja selkeämpää, että pykälässä viitattaisiin nimenomaisesti 15 d §:n 1 momentin tarkoittamiin avunpyyntötilanteisiin, sillä käsitteen ”*rajaturvallisuusapu*” käyttö tässä tarkoituksessa ei tuo sääntelyyn riittävää selkeyttä (sama koskee 35 f §:ää). Pykälä olisi myös loogisempaa sijoittaa heti 35 a §:n jälkeen, jolloin toisen valtion virkamiehen toimivaltuudet Suomessa säänneltäisiin peräkkäisinä pykälinä.

Pykälän 1 ja 2 momentissa lähdetään siitä, että valtioneuvosto päättäisi avunpyynnöstä yhteisvastuulausekkeen soveltamistilanteissa (”valtioneuvoston tekemässä avunpyynnössä”). Tähän ei ole suoraan otettu kantaa UM:n työryhmämietinnössä (UM:n julkaisuja 1/2016, s. 89-94), vaikka lähökohtaisesti näin oletettavasti tapahtuisi perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti. Rajavartiolain 35 e §:ssä voitaisiin kuitenkin puhua ”Suomen avunpyynnöstä”.

35 g § Rajavartiomiehen toimivaltuudet ja oikeus voimakeinojen käyttämiseen rajaturvallisuusapua annettaessa

Pykälässä tulisi selvyiden vuoksi viitata nimenomaisesti 15 d §:n 2 momentin tarkoittamiin avunantotilanteisiin (ks. vastaavasti edellä 35 e § ja 35 f §).

Pykälän 2 momenttia tulisi kielellisesti tarkistaa seuraavasti: ”...tämän lain nojalla annetuissa säännöksissä...”.

Pykälässä säädetään suomalaisten rajavartiomiesten toimivaltuuksista Suomen antaessa apua EU:n yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanotilanteissa. Onko niin, että rajavartiomiesten toimivaltuudet Suomen ulkopuolella rajavartiolain 15 a-c §:n ja 15 e §:n tilanteissa perustuvat kaikilta osin EU:n rajaturvallisuusvirastoasetuksen 10 artiklaan? Lain 15 e §:n tilanteissa näin ei varmaankaan ole, sillä kyse ei ole rajaturvallisuusvirastoasetuksen tarkoittamista tehtävistä. Kun vielä otetaan huomioon se, että toisen jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuuksia Suomessa säännellään rajaturvallisuusvirastoasetuksen 10 artiklaa täydentävästi rajavartiolain 35 a §:ssä, herää kysymys siitä, ovatko vastaavasti suomalaisen rajavartiomie-

hen toimivaltuudet Suomen ulkopuolella riittävällä tavalla säännelty rajavartiolaissa.

77 § Rajavartiolaitoksen antama virka-apu ja tuki

Pykälää täydennetään uusilla säännöksillä rajavartiolaitoksen antamasta tuesta toiselle suomalaiselle viranomaiselle Suomen alueen ulkopuolella. Pykälä mahdollistaisi esimerkiksi rajavartiolaitoksen kalustotuen antamisen poliisille tai puolustusvoimille Suomen alueen ulkopuolella. Sisältäisi-
kö tämä myös voimakeinoin annettavaa tukea?

Pykälän 3 momentin mukaisesti tuen antamisesta päättäisi rajavartiolaitoksen päällikkö paitsi jos kyse olisi yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanotilanteesta taikka taloudellisesti tai sisäisen turvallisuuden kannalta erityisen merkittävästä tuesta Suomen alueen ulkopuolella. Tällöin asiasta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto sisäministeriön esittelystä. Säännökset näyttäisivät siten sulkevan kokonaan pois UM:n erillislain soveltamisen em. tilanteissa. Jatkovalmistelussa on vielä hyvä pohtia, onko ratkaisu perusteltu ottaen huomioon mm. sen, että puolustusvoimien tuesta toiselle Suomen viranomaiselle kansainvälisessä avunannossa päätettäisiin puolustusministeriössä valmistellun ehdotuksen mukaisesti UM:n erillislain nojalla, jos annettava apu kuuluisi erillislain soveltamisalaan.

77 a § Rajavartiolaitoksen virka-apu ja tuki poliisille merialueella

Pykälässä laajennettaisiin poliisin oikeus saada rajavartiolaitoksen sotavarustetukea myös Suomen alueen ulkopuolella EU-jäsenvaltion merialueella ja talousvyöhykkeellä tehtävässä, joka perustuu Euroopan unionin lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa määriteltyjen terrorististen tekojen estämiseen tai keskeyttämiseen. Voimakeinojen olisi oltava apua vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja pyynnön mukaisia. Tukeen sovellettaisiin, mitä rajavartiolain 77 b - 77 d §:ssä säädetään virka-avusta.

Säännösehdotusten muotoilu näyttäisi jättävän avoimeksi sen, koskeeko rajaus ”jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla” myös Suomen alueen ulkopuolelle annettavaa tukea. Näin pitäisi tietenkin suhteellisuusvaatimuksen kannalta olla. Nykyisestä rajavartiolaitoksen sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä virka-avusta poliisille Suomen alueella terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 9/2014 vp). Rajavartiolaitos osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen ja aluevalvontaan, mutta muutoin sotavarusteisiin perustuva voimankäyttö sen tehtävissä on hyvin poikkeuksellista. Perustuslakivaliokunta korosti em. lausunnossaan terroristisen toiminnan poikkeuksellista vakavuutta ja sitä, että tekojen laatu voi ääritapauk-

nessa puoltaa poikkeuksellisten voimakeinojen käyttöä (PeVL 9/2014 vp, s. 2-3).

Nyt ehdotetaan rajavartiolaitoksen sotilaallisten voimakeinojen käytön ulottamista Suomen alueen ulkopuolelle, mikä on periaatteelliselta kannalta merkittävää. Tätä ei ole esitysluonnoksen perusteluissa juurikaan pohdittu. Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ehdotettu sääntely vastaa tarkoin mm. puolustusvoimien poliisille antaman virka-apun sääntelyä, mutta tältä osinhan ei ole tarkoitus esitysluonnoksen mukaan laajentaa puolustusvoimien sotilaallista voimakeinoapua Suomen alueen ulkopuolelle.

Voimassa olevan rajavartiolain 77 b §:n mukaan tällaisen avun antamisesta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto ja kiiretilanteessa sisäasiainministeriö. Tämän päätöksentekomekanismin soveltuvuutta sotilaallisen voimakeinoavun antamiseen, joka on alun perin tarkoitettu Suomen alueen sisäiseen toimintaan ja jota nyt sovellettaisiin avun antamiseen Suomen alueen ulkopuolella, ei ole perusteluissa lainkaan tarkasteltu.

UM:n erillislain mukaan sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta ei pääsääntöisesti voitaisi päättää kiireellisessä menettelyssä, ja eduskunta osallistuisi aina sotilaallisen voimakeinoavun antamista koskevaan päätöksentekoon. Erillislain mukaan sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta voitaisiin päättää vain äärimmäisen poikkeuksellisessa kiiretilanteessa. Tällöin päätöksen avun antamisesta tekisi tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Myös pääministeri voisi olla ehdotuksen mukaan läsnä ja lausua käsityksensä.

Näiden periaatteellisten pohdintojen lisäksi on myös syytä tarkastella pykäläehdotusta lakitekniseltä kannalta. Tuen antamista Suomen alueen ulkopuolella koskevat 1 momentin säännökset olisi perusteltua erottaa omaksi momentikseen ja tehdä silläkin tavoin ero Suomen alueen sisällä annettavaan virka-apuun.

Lisäksi jatkovalmistelussa olisi vielä tarpeen hioa sotilaallisten voimakeinojen käsitteen avaamista pykälässä. Tavoitteena on yhdenmukaistaa lainsäädännössä sotilaallisten voimakeinojen käsite, mutta nyt ehdotetut muotoilut ovat johtaneet tarpeettoman monimutkaiseen ilmaisuun, joka vielä toistuu pykälässä kahteen kertaan (1 ja 2 mom.). Voitaisiinko ilmaisuun ”virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaamman, sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuva poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvaa asevoiman käyttöä edellyttävä virka-apu” korvata pykälän 1 ja 2 momentissa lyhemmällä muotoilulla ja ottaa pykälään lisäksi tarkentava määritelmäsäännös omaksi momentikseen?

79 a § Puolustusvoimien tuki rajavartiolaitokselle kansainvälisessä avunantotilanteessa

Pykälässä olisi rajavartiolaissa uusi. Jatkovalmistelussa ehdotettua sääntelyä on vielä sovitettava yhteen puolustusvoimista annetun lain muutoksen kanssa (mm. 2 momentin viittaussäännös).

Lisäksi ehdotettua 1 momenttia olisi perusteltua vielä täydentää viittauksella voimakeinojen liioittelun sääntelyyn (RL 4:6.3 § ja 7 §), jottei sen soveltuminen jää epäselväksi, vaikkakin ehdotetunlainen säännös sivullisen toimivaltuuksista sisältyy nykyiseen rajavartiolain 79 §:n 2 momenttiin.

Ehdotuksen mukaan puolustusvoimien tuen pyytämisestä päättäisi sisäministeriö, jos kyse olisi rajaturvallisuusapuun liittyvästä tuesta tai taloudellisesti erityisen merkittävästä tuesta. Näiltä osin tulisi vielä selvittää päätöksenteon yhdenmukaisuutta muun lainsäädännön kanssa. Esitysluonnoksen mukaan esim. poliisin osalta päätöksenteko on nostettu valtioneuvoston yleisistuntoon, jos avun pyytämisellä on taloudellisesti erityistä merkitystä. Näin ehdotetaan myös pelastustoimen osalta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi avattava tarkemmin rajaturvallisuusavun käsitettä ja sen liityntää 15 d §:ään (s. 69).

Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa

Kyse on muutoslaista, joten lain nimike on tarkistettava sen mukaiseksi (ks. Lainkirjoittajan opas s. 334-335).

Lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin 7 kohdassa mainitulla yleissopimuksella yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä tarkoitetaan ilmeisesti Euroopan neuvoston tietosuojasopimusta (SopS 36/1992). Sopimuksen tunniste (sopimussarjanumero) olisi aiheellista lisätä mainittuun kohtaan (ks. Lainkirjoittajan opas s. 395).

Osastopäällikkö, ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöjohtajan sijainen,
lainsäädäntöneuvos



Tuula Majuri