

Täysistunto

Tiistai 6.9.2016 klo 14.00—18.42

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

Hallituksen esitys HE 107/2016 vp

Lähetekeskustelu

Ensimmäinen varapuhemies Mauri Pekkarinen: Lähetekeskustelua varten esitellään päiväjärjestyksen 18. asia. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että asia lähetetään hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja puolustusvaliokunnan on annettava lausunto.

Keskustelu

18.15 **Sisäministeri Paula Risikko** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa herra puhemies! Arvoisat läsnäolijat! Kysymyksessä on siis hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Esityksellä selkeytetään sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä, jotta Suomi voisi täysimääräisesti antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua poliisi-, rajavartio- ja pelastustoimen alalla. Esityksellä on kiinteä yhteys eduskunnan kevätistuntokaudella annettuun hallituksen esitykseen laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta, jossa ehdotetaan säädettäväksi erillislaki ylimpien valtionelinten päätöksenteosta. Kysymyksessähän on hallituksen esitys 72/2016. Esityksellä on samoin kiinteä yhteys hallituksen esitykseen laeiksi Puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamiseksi, jossa ehdotetaan sääntelyä Puolustusvoimien osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja Puolustusvoimien tuesta toisille Suomen viranomaisille ulkomailla. Mainituissa kolmessa hallituksen esityksessä ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti.

Käsillä olevan sisäministeriön toimialaa koskevan hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on Lissabonin sopimuksessa hyväksytyn yhteisvastuulausekkeen edellyttämien lainsäädäntömuutosten tekeminen poliisilakiin, rajavartiolaitokseen ja pelastuslakiin. Tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia pääasiassa päätöksentekosäännöksiin, viranomaisten ulkomailla toisilleen antamaa tukea koskeviin säännöksiin sekä virkamiesten oikeuksiin ja velvollisuuksiin kansainvälisen avun tilanteissa. Ohjaavina periaatteina on, että myös kansainvälisen avun tilanteissa toimitaan samoilla ja selkeillä toimintavaltuuksilla kuin kotimaassakin, olemassa olevia avunantomekanismeja ei hidasteta, mahdollistetaan lainsäädännön muutoksilla se, että Suomi voi käyttää kansainvälisen avunannon tilanteissa kaikkia voimassa olevia resursseja ja varaudutaan siihen, että muut valtiot voivat vastaavasti antaa apua Suomessa.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 78/2016 vp

Nyt, arvoisa puhemies, käsittelen nämä lait, joihin nämä muutokset tulevat, ja ensiksi poliisilaki, jossa on eniten näitä muutoksia.

Esityksen tavoitteena on poistaa lainsäädännön esteet kansainvälisen avun antamiselle ja vastaanottamiselle, joten poliisilakiin lisättäisiin säännös päätöksenteosta myös niihin kansainvälisen avun tilanteisiin, joissa ei ole olemassa säädöspohjaa, kuten EU-lainsäädäntöä tai kansainvälistä sopimusta. Avun antaminen edellyttää aina, että kohdevaltio pyytää Suomelta poliisin toimialaan kuuluvaa apua. Näissä tilanteissa sisäministeriö tekee päätöksen poliisin toimialaan kuuluvan avun antamisesta tai pyytämisestä. Jos tilanteessa ylittyisi niin sanotun erillislain kynnys, kuten esimerkiksi yhteisvastuulauseketilanteessa, tai kyseeseen tulisi sotilaallisten voimakeinojen käyttö, niin silloin valtioneuvoston yleisistunto tekee asiasta päätöksen sisäministeriön esittelystä. Toimivaltuuksien osalta lähtökohta on kaikissa kansainvälisen avun tilanteissa se, että Suomeen tulevat vieraan valtion virkamiehet toimivat aina suomalaisen poliisimiehen määräysten ja ohjeiden mukaisesti ja he voivat käyttää ainoastaan sellaisia voimakeinoja, joita poliisimies toimivaltansa nojalla hänelle osoittaa. Eli toiminta tapahtuu aina suomalaisen virkamiehen johdossa, eivätkä toimivaltuudet voi ylittää Suomen lainsäädännön mukaisia poliisitoimivaltuuksia. Vastaavasti suomalaisen poliisin osallistuessa kansainvälisen avun antamiseen ulkomailla häneen soveltuu toimintavaltuuksien osalta sama lainsäädäntö kuin Suomessakin. Nämä toimivaltuudet eivät voi kuitenkaan ylittää niitä toimivaltuuksia, jotka vastaanottava valtio hänelle antaa. Lisäksi esityksessä on säännöksiä, joiden tavoitteena on varmistaa, että suomalaisen poliisimiehen siviili- ja rikosoikeudellinen asema sekä muu oikeudellinen asema on samankaltainen kuin hänen hoitaessaan virkatehtävää Suomessa.

Uutena asiakokonaisuutena ovat säännökset, jotka mahdollistavat muiden virkamiesten tuen poliisille kansainvälisen avun tilanteissa. Nykyiset virka-apusäännökset kattavat pääsääntöisesti vain Suomen alueen. Tavoitteena oli laatia vastaavat säännökset myös kansainvälisen avun tilanteisiin. Toinen viranomaislain, kuten esimerkiksi Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos, voi antaa poliisille tukea ulkomailla tapahtuvan poliisitehtävän suorittamiseksi. Vastaavasti, kuten Suomen alueella toimiessaankin, tukea antava virkamies toimisi poliisimiehen määräysten ja ohjeiden mukaan ja niiden toimivaltuuksien puitteissa, joihin poliisimies hänet valtuuttaa. Poliisi vastaa myös esimerkiksi tilanteen yleisjohdosta. Terrorismitapauksissa tuki voi sisältää myös poliisitehtävän suorittamiseen soveltuvan, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä silloin kun Puolustusvoimat antaisi tukea ja Rajavartiolaitoksen virkamiehet voisivat vastaavasti antaa tukea sotavarusteeksi hankitulla kalustolla. Ja edelleen, koska kaikki lainsäädännön esteet haluttiin poistaa, poliisilakiin lisättäisiin säännös, joka mahdollistaa sen, että sisäministeriö voi perustellusta syystä pyytää toista Suomen viranomaista antamaan tukea poliisitehtävän suorittamiseksi kansainvälisessä avunantotilanteessa ilman, että suomalainen poliisimies on läsnä paikan päällä. Näissä tilanteissa tuki ei voi sisältää voimakeinojen käyttöä.

Sitten muutama sana tästä rajavartiolaista, arvoisa herra puhemies:

Yksi tämän lakiesityksen tavoitteista on poistaa esteet antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua esimerkiksi yhteisvastuulausekkeen mukaisissa tilanteissa. Tämän vuoksi lainsäädännössä on tarpeen huomioida tilanteet, jolloin apua myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi olisi tarpeen antaa tai vastaanottaa yhteisvastuulausekkeen tarkoittamassa terrorismiskun tai luonnon tai ihmisen aiheuttamassa onnettomuudessa.

On todennäköistä, että yhteisvastuulausekkeen mukaisessa tilanteessa rajaturvallisuuspua annettaisiin apua pyytävälle jäsenmaalle rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoi-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 78/2016 vp

mana. Tällöin toiminta perustuu rajaturvallisuusvirastoasetukseen, ja rajavartiolaissa on jo olemassa säännökset tällaisen tuen pyytämisestä ja sen antamisesta. Rajavartiolakia on kuitenkin tarpeen täydentää niitä yhteisvastuulausekkeen tilanteita varten, jolloin Frontex ei koordinoisi operaatiota tai koordinoitu apu ei riittäisi ja apua annettaisiin tai pyydetäisiin kahden- tai monenvälisesti. Päätös Suomen pyytämästä tai antamasta rajaturvallisuusavusta yhteisvastuulausekkeen tilanteissa tehtäisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaan, jolloin valtioneuvosto päättää sisäministeriön esittelystä tämän asian.

Päätöksenteon lisäksi rajavartiolaissa säädettäisiin toisaalta Suomessa rajaturvallisuusapua antavan vierailevan virkamiehen toimivaltuuksista sekä suomalaisen rajavartiomiehen toimivaltuuksista hänen antaessaan rajaturvallisuusapua toisessa Euroopan unionin jäsenmaassa. Kuten Frontexin koordinoimissa operaatioissa, myös yhteisvastuulausekkeen nojalla rajaturvallisuusapua annettaessa toimivaltuudet perustuisivat Schengenin rajasäännöstyön, joka on yhteistä eurooppalaista oikeutta, eikä kahden- tai monenvälisiä valtiosopimuksia toimivaltuuksista erikseen tarvittaisi.

Suomessa rajaturvallisuusapua antavan toisen jäsenvaltion virkamiehen toimivaltuudet olisivat Schengenin rajasäännöstyön mukaiset suomalaisen virkamiehen ohjeiden mukaisesti. Välttämättömien voimakeinojen käyttäminen tehtävän suorittamiseksi olisi mahdollista suomalaisen virkamiehen läsnä ollessa ja Suomen pyynnön mukaisesti, jos lähettäjäjäsenvaltio olisi antanut voimakeinojen käyttöön suostumuksen. Rajaturvallisuusapua Suomelle voisi antaa vain Schengenin rajasäännöstyön tarkoittama rajavartija.

Toisessa jäsenvaltiossa rajaturvallisuusapua antavan suomalaisen rajavartiomiehen toimivaltuudet olisivat vastaavat kuin Frontexin koordinoimassa operaatiossa, eli Schengenin rajasäännöstyön mukaiset tehtävät vastaanottavan jäsenvaltion määräämänä, ellei isäntämaa rajoittaisi niitä. Suomalainen rajavartiomies voisi myös käyttää välttämättömiä rajavartiolain mukaisia voimakeinoja vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja mahdollisesti rajoittamina. Lakiin lisättäisiin myös pykälä Puolustusvoimien virka-apua vastaavasta tuesta Rajavartiolaitokselle Frontexin koordinoimissa operaatioissa ja yhteisvastuulausekkeen mukaisissa rajaturvallisuusoperaatioissa. Käytännössä tuki voisi tarkoittaa kalustoa, materiaalia tai asiantuntija-apua.

Lisäksi rajavartiolakiin lisättäisiin pykälät päätöksenteosta ja toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen osallistuessa Prüm- ja Atlas-yhteistyöhön.

Poliisilla on jo nykyisen lainsäädännön nojalla oikeus saada Rajavartiolaitokselta sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua Suomen merialueella tai talousvyöhykkeellä terrorismirikoksen torjumiseksi tai keskeyttämiseksi. Rajavartiolaitoksen pinta-aluksissa on sotavarusteiksi hankittua aseistusta, jota Rajavartiolaitos voi käyttää aluevalvontatehtäviin, sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin sekä antaessaan poliisille virka-apua Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Vakavimmat terroriteot saatetaan toteuttaa käyttämällä sellaisia välineitä, joiden torjumiseksi voidaan tarvita sotavarusteeksi hankittua aseistusta.

Tässä esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan poliisilla olisi lisäksi oikeus saada sotavarustetukea Rajavartiolaitokselta myös toisen EU-jäsenmaan merialueella tai talousvyöhykkeellä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Näillä muutoksilla on tarkoitus toteuttaa Lissabonin sopimuksella vahvistettua EU-maiden solidaarisuutta erityisesti terrorismin torjunnassa. Ehdotus mahdollistaisi toi-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 78/2016 vp

sen EU-jäsenvaltion auttamisen terrorististen tekojen estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Terroritekojen vaikutukset ovat luonteeltaan rajat ylittäviä, ja terrorismin torjunta on kaikkien valtioiden velvollisuus. Rajavartiolaitos voisi antaa poliisille sotavarustetukea toisen EU-jäsenmaan merialueella ja talousvyöhykkeellä toisen jäsenvaltion pyynnöstä terrorismintorjuntatehtävissä, jotka perustuvat EU-lainsäädäntöön tai Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi Atlas-yhteistyön mukaisissa erikoisjoukkojen terrorismintorjuntatilanteissa, joissa poliisin ja Rajavartiolaitoksen erikoistoimintayksiköt toimisivat toisen jäsenvaltion merialueella tukeutuen Rajavartiolaitoksen vartiolaivaan tavoitteena esimerkiksi kaapatun laivan pakenemisen estäminen ja haltuunotto. Voimakeinoja sisältävän tuen antamisesta päättäisi valtioneuvoston yleisistunto rajavartiolaitain nojalla, ellei kyseessä olisi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukainen tilanne.

Sitten vielä pelastuslakimuutokset: Pelastustoimessa on pitkät perinteet kansainvälisen pelastusavun antamisesta. Pelastuslain 38 §:n nojalla on tähänkin mennessä lähetetty pelastustoimeen kuuluvaa apua muihin maihin. Laissa on myös säännös pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun vastaanottamisesta Suomeen. Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla pelastuslakiin lisätään määritelmä pelastustoimeen kuuluvasta avusta. Näin otetaan huomioon viimeaikaiset muutokset kansainvälisen pelastustoiminnan luonteessa. Perinteisemmän pelastustoiminnan sijaan valtaosa kansainvälisen pelastustoiminnan operaatioista on nykyisin luonteeltaan humanitäärisiä tukitoimia tukevaa. Myös materiaaliapua annetaan aikaisempaa enemmän. Esimerkkinä viime vuosilta voin mainita Kreikan maahantulotilanteen helpottamiseksi lähetetyn materiaaliavun sekä ebola-alueelle Länsi-Afrikkaan lähetetyt hengityssuojaimet.

Määritelmässä otettaisiin lisäksi huomioon vuoden 2014 alusta voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin pelastuspalvelumekanismista. Tämä päätös kattaa ensisijaisesti ihmisten mutta myös ympäristön ja omaisuuden, kulttuuriperintökin mukaan lukien, suojelun sekä unionin alueella että sen ulkopuolella tapahtuvien kaikenlaisten luonnon ja ihmisten aiheuttamien katastrofien yhteydessä, mukaan lukien ympäristökatastrofit, meren pilaantuminen ja akuutit terveyttä uhkaavat hätätilanteet. Kansainvälisen pelastuspalveluavun antamisesta tai pyytämisestä päätettäisiin sisäministeriön (pelastusylijohtajan) päätöksellä, kuten aikaisemminkin. Tilanteissa, joissa uuden valtion ylimmän johdon päätöksentekoa koskevan erillislain soveltamiskynnys ylittyy, esimerkiksi yhteisvastuulauseketilanteissa, valtioneuvosto päättää avunannosta sisäministeriön esityksestä. Pelastuslailla todettaisiin lisäksi, että kansainväliseen pelastustoimintaan osallistuvan suomalaisen henkilöstön palvelussuhteen oikeudellinen perusta säädetään siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa.

Ja aivan lopuksi lyhyesti vielä yhteenveto ja vaikutusten arviointi tästä koko paketista: Tämän esityksen myötä kansainvälisen avun tilanteissa ei muuteta Suomen viranomaisten toimialarajoja. Esimerkiksi ulkomailla toimittaessa terrorismin torjunta on poliisin tehtävä Suomen lähettämien viranomaisten osalta. Esityksen myötä mahdollistetaan myös kansallista virka-aputilannetta vastaava toiminta ulkomailla. Tätä varten esitys sisältää säännösehdotukset Suomen viranomaisten tuesta toiselle Suomen viranomaiselle ulkomailla. Oleellinen muutosehdotus nykytilaan on, että Puolustusvoimat voisi antaa sotavarustein tapahtuvaa asevoiman käyttöä sisältävää tukea poliisille Suomen alueen ulkopuolella silloin, kun kyse on vieraan valtion pyynnöstä annettavasta terrorismin torjuntaan liittyvästä avusta. Aiemmin Puolustusvoimien tuki poliisille ulkomailla rajoittui asiantunte-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 78/2016 vp

mukseen ja materiaaliin. Rajavartiosto voisi antaa vastaavasti sotavarustetukea poliisille terrorismin torjuntaan liittyvissä tilanteissa muiden EU-maiden merialueilla.

Esityksen lähtökohtana on se, että sekä Suomen että vieraiden valtioiden viranomaisten toimivaltuudet, mukaan lukien voimakeinojen käyttö, on tarkoin määriteltä. Lisäksi esityksen tarkoituksena on varmistaa, että suomalaisen virkamiehen oikeusasema ei olisi kansainvälisessä avunantotehtävässä heikompä kuin kotimaan virantoimituksessa. — Kiitos.

Keskustelu päättyi.

Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja puolustusvaliokunnan on annettava lausunto.