

## Hallintovaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta**

**Ulkoasiainvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Minna Hulkkonen, Tasavallan presidentin kanslia
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Veera Parko, sisäministeriö
- johtava asiantuntija, poliisiosasto Johanna Puiro, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tapio Puurunen, sisäministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- raja- ja meriosaston apulaisosastopäällikkö, eversti Kimmo Elomaa, Rajavartiolaitos
- poliisiylitarkastaja Markku Ryymin, Poliisihallitus
- apulaisosastopäällikkö Christel Hägglund, Pääesikunta
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Aliupseeriliitto ry
- Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Päälystöliitto ry

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2017 vp

- Suomen Palomiesliitto SPAL ry
- Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK
- Suomen Rauhanturvaajaliitto ry
- Upseeriliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- ympäristöministeriö
- Valtion työmarkkinalaitos
- Suomen ympäristökeskus
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Suomen palopäällystiiliitto ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Kolmen hallituksen esityksen kokonaisuus*

Eduskunnan käsittelyssä on kolme kansainväliseen apuun liittyvää hallituksen esitystä. Nyt esillä oleva lakiehdotus sisältää säännökset ylimpien valtioelinten (valtioneuvoston yleisistunto, tasavallan presidentti ja eduskunta) päätöksentekomenettelystä, jota noudatetaan kansainvälistä apua annettaessa ja pyydetäessä. Ehdotetulla lailla luodaan Suomeen keskitetty, yhdenmukainen päätöksentekomenettely kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä varten. Lain tarkoituksena on mahdollistaa Suomen joustava ja tehokas osallistuminen linjaustensa ja velvoitteidensa mukaiseen kansainväliseen yhteistyöhön ja varmistaa, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Keskitetyn päätöksenteon on määrä tehostaa myös viranomaisten välistä koordinaatiota.

Lissabonin sopimukseen sisällytetyt yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke ovat vahvistaneet EU:n jäsenvaltioiden avun antamisen ja pyytämisen keinoja erilaisissa kriisitilanteissa. Yhteisvastuulausekkeen soveltamisala on rajattu kolmeen uhkakuvaan: terrori-isku taikka luonnon tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus. Keskinäisen avunannon lauseke käsittää avunannon aseellisen hyökkäyksen tilanteessa. Yhteisvastuulauseke luo EU:lle oikeusperustan toimia sekä velvoittaa jäsenvaltiot antamaan toisilleen apua, kun taas keskinäisen avunannon lauseke sisältää vain jälkimmäisen ulottuvuuden. Yhteisvastuulausekkeen soveltamisessa hyödynnetään olemassa olevaa EU-sääntelyä ja olemassa olevia mekanismeja.

Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkeinä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa mahdollisesti käytettävistä mekanismeista EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt (IPCR), unionin pelastuspalvelumekanismi, EU:n rajaturvallisuusvirasto, yhteiset tutkintaryhmät (JIT), rajat ylittävä yhteistyö erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi (Prüm-päätös), jäsenvaltioiden erityistoimintajoukot terrorismin torjunnassa (Atlas) sekä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) turvapaikka-asioiden tukiryhmät.

Hallituksen esityksen mukaan voimassa olevat kansalliset säädökset eivät kaikilta osin mahdollista Suomen täysipainoista osallistumista kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2017 vp

Tämä koskee myös EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanoa.

Kansainvälistä apua koskevaan kokonaisuuteen sisältyvät myös hallituksen esitys laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp) sekä hallituksen esitys sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp). Näissä esityksissä ehdotetaan tarkennettavaksi kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa toimialakohtaista lainsäädäntöä muun muassa viranomaisten tehtävistä, toimivaltuuksista, voimakeinojen käytöstä ja henkilöstön asemasta. Toimialakohtaisessa lainsäädännössä määritellään myös kansainvälisen avun sisältö.

Hallintovaliokunta toteaa, että edellä mainitut hallituksen esitykset liittyvät kiinteästi toisiinsa, ja pitää tärkeänä, että kaikkiin kolmeen kansainvälisen avun antamista ja vastaanottoa koskevaan hallituksen esitykseen (HE 72/2016 vp, HE 94/2016 vp ja HE 107/2016 vp) sisältyvät lait tulevat voimaan samanaikaisesti.

### *Lain soveltamisala*

Ehdotettua lakia sovelletaan lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytämistä niiltä YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Edellytyksenä lain soveltamiselle on, että kyse on avusta, joka perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artiklaan (yhteisvastuulauseke) tai EU:sta tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kohtaan (keskinäisen avunannon lauseke). Lisäksi kyseeseen voi tulla apu, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä sekä laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä apu kuuluvat ehdotetun lain soveltamisalaan.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan ehdotetussa 1 §:n 2 momentissa muu kuin 1 momentissa tarkoitettua kansainvälistä apua koskeva päätöksenteko, josta säädetään toimialakohtaisessa lainsäädännössä, esimerkiksi pelastuslaissa (379/2011), rajavartiolaissa (578/2005) ja poliisilaisissa (872/2011).

Hallituksen esityksessä sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp) ehdotetaan rajavartiolakiin lisättäväksi uusi 15 d §, joka tulisi sovellettavaksi pyydettyä tai annettaessa apua rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi (rajaturvallisuusapu) osana EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artiklan mukaista yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa. Tällaisen rajaturvallisuusavun pyytämistä ja antamista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin nyt käsitellyssä olevaa lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta.

Rajavartiolaissa säädetään Euroopan rajavartijaryhmän pyytamisestä (15 a §), Euroopan rajavartijaryhmään osallistumisesta (15 b §) ja rajavartiolaitoksen osallistumisesta kansainväliseen tehtävään sekä teknisen tai operatiivisen avun pyytamisestä (15 c §). Näitä tilanteita koskeva pää-

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2017 vp

töksenteko jäisi nyt käsittelyssä olevan lain soveltamisalan ulkopuolelle, jollei jokin lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin kohdista tule sovellettavaksi.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös hallituksen esityksessä HE 107/2016 vp ehdotettu poliisilain 9 luvun 9 a §:ssä tarkoitettu Prüm- ja Atlas-yhteistyötä koskeva päätöksenteko sekä 9 b §:ssä tarkoitettu poliisin toimialaan kuuluva kansainvälinen apu muissa tilanteissa. Laki ei myöskään koske valtioneuvoston päätöksentekoa kansainvälisen avun pyytämisestä tai antamisesta niissä tapauksissa, joissa valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko perustuu yksinomaan siihen, että asialla olisi taloudellisesti erityistä merkitystä.

Hallituksen esityksessä HE 107/2016 vp ehdotettujen poliisilain muutosten mukaan poliisin osallistuessa kansainvälisen avun antamiseen tai vastaanottamiseen lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sovellettaisiin lain päätöksentekokynnyksen ylityessä. Poliisitoimintaan liittyvä apu on operatiivista toimintaa, joka on luonteeltaan ja vaikutuksiltaan erilaista kuin esimerkiksi puolustusvoimien toiminta. Nämä seikat on olennaista ottaa huomioon arvioitaessa, minkä lain nojalla päätös tulee tehtäväksi.

Kansainvälisen pelastuspalveluavun antamisesta säädetään pelastuslain 38 §:ssä. Sisäministeriö voi sen lisäksi, mitä valtioiden välillä on sovittu, EU:n, toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Sisäministeriö voi säännöksen mukaan myös pyytää tarvittaessa pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua EU:lta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä.

Kansainvälisen pelastuspalveluavun antamisesta tai pyytämisestä päätetään jatkossakin sisäministeriön päätöksellä, kuten nykyisin. Tilanteissa, joissa käsillä olevan hallituksen esityksen mukaisen erillislain soveltamiskynnys ylittyy (esim. yhteisvastuulauseke), valtioneuvosto päättäisi avunannosta sisäministeriön esittelystä.

### *Päätöksentekomenettely*

Päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee lakiehdotuksen 2 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Eduskunta osallistuu lakiehdotuksen 3 §:n mukaan päätöksentekoon, jos avun antaminen tai pyytäminen sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Kansainväliseen apuun liittyvien ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyä koskevien säännösten kokoamisen yhteen lakiin arvioidaan tehostavan ja yhdenmukaistavan ylimpien valtioelinten päätöksentekoa ja tiedonkulkua kriisitilanteissa. Ehdotetun päätöksentekomenettelyn arvioidaan myös edistävän valtioneuvostotason koordinaatiota monialaisissa ja useita mekanismeja sisältävissä kansainvälisen avun tilanteissa.

Ehdotettu päätöksentekomenettely selkeyttää hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan päätöksentekoa lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Valiokunta tähdentää, että kaikissa kansain-

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2017 vp

välisen avun antamista tai pyytämistä koskevissa tilanteissa on oltava selvää, miten avusta päätehtään. Erityisen tärkeää tämä on tilanteissa, jotka edellyttävät nopeaa päätöksentekoa tai jotka koskevat useita toimialoja.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevassa päätöksenteossa esittelyvastuu on toimivaltaisella ministeriöllä. Lisäksi valiokunta korostaa, että kuten kaikissa häiriötilanteissa, myös kansainvälisen avun tilanteissa toimitaan normaalien päätöksentekomallien ja toimivaltuuksien mukaisesti. Uuden lain mukaisella päätöksentekomenettelyllä ei myöskään tule hidastaa olemassa olevien kansainvälisen avun vastaanottamista ja pyytämistä koskevien mekanismien ja välineiden soveltamista.

### *Kiireellisyysmenettely*

Ehdotetun lain 4 §:ssä on säännökset kiireellisestä menettelystä kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Jos päätöstä ei voida tehdä riittävän nopeasti ehdotetussa päätöksentekomenettelyssä, asianomainen ministeriö päättäisi ehdotuksen mukaan avun antamisesta tai pyytämisestä. Esimerkkeinä tilanteista, joissa kiireellinen menettely voi tulla kyseeseen, mainitaan hallituksen esityksen perusteluissa suuronnettomuus tai terrori-isku, jossa edellytetään välittömästi käynnistyvää avunantoa.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä ei voida päättää kiireellisessä menettelyssä. Ehdotuksen mukaan sotilaallista voimakeinoapua voidaan kuitenkin antaa tai pyytää poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtion turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Tällaiset tilanteet voivat perustelujen mukaan edellyttää välitöntä reagointia ja sotavarusteiden käyttöä vaaran torjumiseksi.

Hallintovaliokunta toteaa, että voimassa olevat kansalliset virka-apusäännökset mahdollistavat tietyissä tilanteissa sotilaallisten voimakeinojen käytön Suomen alueella. Poliisilla on puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980) 4 §:n mukaan oikeus saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua tiettyjen terrorismirikosten (rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetut rikokset) estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos estäminen tai keskeyttäminen ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä. Sotilaallisia voimakeinoja voidaan käyttää vain, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa virka-apua pyytää lain 4 a §:n mukaan sisäministeriö puolustusministeriöltä, ja sen antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Jos yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa sisäministeriö voi pyytää virka-apua puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta.

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2017 vp

Poliisilla on oikeus voimassa olevan rajavartiolain 77 a §:n mukaan saada myös rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Näissäkin tilanteissa sotilaallista voimankäyttöä edellyttävän virka-avun on oltava välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Lisäksi edellytyksenä on, että vaaraa ei ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Kansainvälistä apua koskevaan kokonaisuuteen kuuluvassa hallituksen esityksessä HE 107/2016 vp ehdotetaan rajavartiolain 77 a §:n 2 momenttiin uutta säännöstä, jonka mukaan poliisilla on oikeus saada rajavartiolaitokselta sisällöltään virka-apua vastaavaa tukea toimiessaan EU:n jäsenvaltion merialueella ja talousvyöhykkeellä jäsenvaltion pyynnöstä sellaisessa poliisin toimialaan kuuluvassa tehtävässä, joka perustuu EU:n lainsäädäntöön tai Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen, EU:n lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa määriteltyjen terrorististen tekojen estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Näin ollen poliisi voisi saada jatkossa rajavartiolaitokselta tukea tehtäviensä hoitamiseen myös Suomen ulkopuolella.

Kuten edellä on todettu, ehdotetun lain mukaista päätöksentekomenettelyä sovelletaan muun muassa kansainvälisen avun tilanteisiin, joihin voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Hallintovaliokunta toteaa selvyuden vuoksi, että ehdotetun lain mukainen päätöksentekomenettely ei koske rajavartiolaitoksen poliisille rajavartiolain 77 a §:n mukaisesti antamaa sotavarustetukea Suomen ulkopuolella, koska sanottu sotavarustetuki ei ole ehdotetussa laissa tarkoitettua sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Päätöksenteosta näissä tilanteissa säädetään rajavartiolain 77 b §:ssä, jonka mukaan virka-apua pyytää sisäministeriö ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Kiireellisessä tapauksessa sisäministeriö voi välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Tältä osin menettely on samanlainen kuin päätettäessä puolustusvoimien virka-avusta poliisille.

Hallintovaliokunta toteaa, että avun antaminen tai sen pyytäminen saattavat tulla ajankohtaisiksi hyvinkin lyhyellä varoitusajalla. Mahdollisen kiireellisyyden menettelyn tulisi kuitenkin rajoittua erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäseninen. Saadun selvityksen mukaan valtioneuvoston yleisistunto on mahdollista saada kokoon tarvittaessa nopeastikin, mikä vähentää kiireellisen menettelyn tarvetta.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 3.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk

## **Valiokunnan lausunto HaVL 3/2017 vp**

jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Mika Kari sd  
jäsen Elsi Katainen kesk  
jäsen Kari Kulmala ps  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Sirpa Paatero sd  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Joonas Räsänen sd  
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps  
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo