14.10.2022 SUPO 797/01.04.01.00/2022

Eduskunnan hallintovaliokunta

Hallituksen esitys HE 193/2022 vp eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Hallintovaliokunta on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala nykyistä selkeämmin kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös Suomen omasta kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toimimisen itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella. Lisäksi selvennettäisiin, että lakia voidaan soveltaa myös sellaisiin Suomen ja sen keskeisimpien kumppanien välisiin yhteistoimintatilanteisiin, joissa ei ole kyse varsinaisesta avun pyytämisestä ja antamisesta, vaan osapuolten yhteiseen intressiin perustuvasta toiminnasta. Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisen ohella useisiin viranomaiskohtaisiin lakeihin tehtäisiin muutokset, jotka mahdollistaisivat kyseisten viranomaisten pyytää toisiltaan tai antaa toisilleen tukea ulkomailla toimittaessa. Suojelupoliisin näkökulmasta merkittävimmät viranomaiskohtaisiin lakeihin tehtävät muutokset koskisivat konsulipalvelulakia ja poliisilakia, joista ensin mainittuun lisättäisiin sääntely ulkoministeriön mahdollisuudesta pyytää tukea toiselta Suomen viranomaiselta konsulipalvelulaissa tarkoitettujen konsulipalveluiden antamiseksi Suomen ulkopuolella, ja jälkimmäistä muutettaisiin siten, että poliisin tuen antaminen ulkoasiainhallinnolle mahdollistuu.

Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Esityksen taustalla on se, että elokuussa 2021 toteutetun Kabulin lentokentän evakuointioperaatiota koskevaa päätöstä valmisteltaessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisalassa tunnistettiin puutteita. Havaittiin, että laki ei tunnista tilanteita, joissa Suomella on tarve päättää viranomaisensa toimimisesta Suomen alueen ulkopuolella ilman toisen valtion Suomelle tekemää avunpyyntöä.

Edellä mainitusta syystä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:n soveltamisalasäännöstä ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että laissa säädettyjä päätösmenettelyitä sovellettaisiin paitsi kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle ja kansainvälisen avun pyytämistä niiltä koskevaan päätöksentekoon, myös päätöksentekoon koskien *yhteistoimintaa* ja *muuta kansainvälistä toimintaa.* Yhteistoiminnalla tarkoitettaisiin Suomen keskeisten kansainvälisten kumppanien kanssa ilman avunpyyntöä harjoitettavaa toimintaa Suomen puolustukseen ja turvallisuuteen liittyvistä tarpeista taikka kaikkien yhteistoiminnan osapuolten hyväksi. Muulla kansainvälisellä toiminnalla tarkoitettaisiin Suomen omasta tarpeesta lähtevää, ilman avunpyyntöä tapahtuvaa Suomen viranomaisen toimintaa Suomen alueen ulkopuolella.

Suojelupoliisi toteaa pitävänsä tärkeänä ja tarpeellisena muuttaa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevan lain soveltamisalaa koskevaa pykälää siten, että valtiojohdon päätöksenteko nykyistä selkeämmin mahdollistuu edellä mainituissa yhteistoimintatilanteissa ja muissa kansainvälisen toiminnan tilanteissa. Suojelupoliisi pitää säännökseen ehdotettuja uusia käsitteitä ja niiden määrittelyä onnistuneena, mutta yhtyy pykälän perusteluiden toteamukseen, että todellisissa tilanteissa käsitteiden soveltamisalat saattavat olla päällekkäisiä tai niiden rajapinnat eivät välttämättä ole selvät.

Muilta osin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettuun lakiin ehdotetaan tehtävän muutoksia muun muassa kiireellisissä tilanteissa noudatettavia päätöksentekomenettelyitä koskevaan sääntelyyn. Suojelupoliisi pitää ehdotettuja muutoksia asianmukaisina.

Konsulipalvelulaki

Konsulipalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 41 c §, jonka 1 momentin mukaan ulkoministeriö voisi konsulipalveluiden antamiseksi pyytää toiselta Suomen toimivaltaiselta viranomaiselta tukea ulkoasianhallinnolle YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Pykälän 2 momentin mukaan tuen pyytämisen edellytyksenä olisi, että ulkoasiainhallinnon voimavarat ovat riittämättömät pyynnössä tarkoitetun tehtävän suorittamiseen. Pyyntö voisi koskea myös voimakeinojen käyttöä.

Pykälän 1 momentin mukaan ulkoministeriön muulle viranomaiselle osoittaman tukipyynnön tulisi koskea konsulipalveluiden antamista. Momentin perusteluiden mukaan toisen viranomaisen tukea saatettaisiin tyypillisesti tarvita esimerkiksi konsulipalvelulain 16 §:n mukaisen evakuoinnin ja kotiuttamisen yhteydessä, 15 §:n mukaisen henkilökohtaisen turvallisuuden takaamiseksi tai 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun panttivankitilanteen selvittämisessä.

Suojelupoliisi katsoo tärkeäksi ja perustelluksi, että ulkoministeriön mahdollisuudesta pyytää toiselta viranomaiselta tukea säädetään sen mukaisesti kuin nyt kyseessä olevan pykälän 1 momentissa ehdotetaan tehtäväksi. Suojelupoliisilla itsellään on merkittävä rooli ulkoministeriön tukena

pykäläluonnoksen perusteluissa mainituissa tilanteissa. Kuten muualta hallituksen esitysluonnoksesta ilmenee, antaa Suojelupoliisin tukea ulkoasiainhallinnolle oman toimialansa asiantuntijatehtävissä, mikä voi pitää sisällään muun muassa pelastusoperaation kohteena olevien henkilöiden tunnistamisen ja paikantamisen, tiedonhankinnan kyseisiin henkilöihin ja operaatioon kohdistuvista uhkista, mahdollisen kaappaustilanteen taustalla olevien tahojen selvittämisen sekä yhteydenpidon Suojelupoliisin oman toimialan ulkomaisiin viranomaisiin tilanteen väkivallattoman ratkaisemisen edistämiseksi. Lisäksi Suojelupoliisin tuki voi sisältää suhteiden luomisen sellaisiin paikallisiin tahoihin, jotka kykenevät edistämään tilanteen ratkaisemisessa, sekä eri tavoin avustamisen sellaisissa neuvotteluissa, joita on tarpeen käydä paikallisten vallanpitäjien ja mahdollisen kaappauksen taustalla olevien tahojen kanssa.

On syytä huomata, että muista suomalaisista siviiliviranomaisista poiketen Suojelupoliisi on jo nykyisin toimivaltainen toimimaan ulkomailla. Suojelupoliisin ulkomaantoimivallan perustan muodostaa siviilitiedustelusta säätävä poliisilain 5 a luku ja erityisesti sen 39 §, joka koskee muualla kuin Suomessa toteutettavaa siviilitiedustelua ja tiedustelumenetelmän käyttöä.

Poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentti säätää tiedustelumenetelmän – myös muualla kuin Suomessa käytettävän tiedustelumenetelmän – käytön yleiseksi edellytykseksi sen, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi jostain sellaisesta saman luvun 3 §:ssä mainitusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisi ei näin ollen voi käyttää tiedustelumenetelmää ulkomailla pelkästään sillä perusteella, että ulkoministeriö pyytäisi Suojelupoliisin tukea konsulipalvelulain säädettäväksi ehdotetun 41 c §:n perusteella. Sikäli kuin toisaalta poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä ja muualla luvussa säädetyt edellytykset täyttyvät, ei Suojelupoliisin ole estettä käyttää tiedustelumenetelmää osana sitä toimintaa, johon ulkoministeriön Suojelupoliisille osoittama tukipyyntö antaa aiheen.

Konsulipalvelulain ehdotetun uuden 41 c §:n 2 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan ulkoministeriön tukipyyntö toiselle viranomaiselle voisi koskea myös voimakeinojen käyttöä. Suojelupoliisi toteaa, että toisin kuin muun poliisin ulkoasianhallinnolle antamassa tuessa, Suojelupoliisin ulkoasianhallinnolle antamassa tuessa voisi vain täysin poikkeuksellisesti olla kyse voimakeinojen käytöstä. Suojelupoliisin tiedustelullisesta roolista johtuen sen antaman tuen sisältönä ei yleensä voi olla voimakeinojen käyttö, vaan tuessa on kyse tiedonkeruusta, eri osapuolten välisten yhteyksien luomisesta ja yhteydenpidon helpottamisesta sekä muusta tavanomaisena pidettävästä oman toimialan asiantuntija-avusta.

Poliisilaki

Poliisilain 9 luvun 2 b §

Konsulipalvelulain uutta 41 c §:ää täydentävä sääntely poliisin oikeudesta antaa tukea ulkoasianhallinnolle Suomen alueen ulkopuolella ehdotetaan otettavaksi poliisilain 9 luvun uuteen 2 b §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan poliisi voisi ulkoministeriön pyynnöstä antaa ulkoasianhallinnolle tukea konsulipalvelulaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi Suomen alueen ulkopuolella ottaen huomioon YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä

muut kansainvälisen oikeuden säännöt, jos poliisin tuki on poliisille kuuluvien toimivaltuuksien, erityisosaamisen tai -varustuksen takia tarpeen. Pykälän 2 momentin mukaan tuen antamisesta päättäisi sisäministeriö asianomaista keskushallintoviranomaista kuultuaan, jollei 5 a luvun 39 §:n 1 momentista tai 57 §:n 3 momentista tai kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetusta laista muuta johdu.

Pykälä koskisi niin Poliisihallituksen ja sen alaisten poliisiyksiköiden kuin myös Suojelupoliisin tukea ulkoministeriölle. Pykälän 2 momentissa mainituilla "keskushallintoviranomaisilla" tarkoitettaisiin Poliisihallitusta ja Suojelupoliisia.

Suojelupoliisi pitää pykälän ehdotettua 1 momenttia asianmukaisesti muotoiltuna. On tärkeää, että poliisin mahdollisuudesta antaa tukea ulkoministeriölle säädetään nimenomaisesti.

Pykälän 2 momenttiin, jossa säädettäisiin poliisin tuen antamista koskevasta päätöksenteosta, kuitenkin liittyy tulkinnanvaraisuuksia siltä osin kuin kyse on Suojelupoliisin tuen antamisesta päättämisestä. Momentin mukaan päätöksen Suojelupoliisin tuen antamisesta tekisi sisäministeriö Suojelupoliisia kuultuaan, jollei poliisilain 5 a luvun 39 §:n 1 momentista tai 57 §:n 3 momentista muuta johdu. Viitatuissa säännöksissä säädetään Suojelupoliisin päällikön toimivallasta päättää ulkomaan siviilitiedustelusta ja ulkomailla tapahtuvasta tiedustelumenetelmien käytöstä sekä Suojelupoliisin osallistumisesta kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön. Edellä tässä lausunnossa todetusti Suojelupoliisin tuessa ulkoministeriölle olisi yleensä kyse ulkomaan siviilitiedustelusta, jonka puitteissa saattaa myös olla tarve käyttää tiedustelumenetelmiä.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ehdotetussa säännöksessä on sinänsä asianmukaisesti pyritty huomiomaan Suojelupoliisin päällikön päätösvalta ulkomaan siviilitiedustelua koskevissa asioissa. Tämä on tärkeää siksi, että tuen antamisesta päättämistä koskeva ehdotettava sääntely ei saa olla ristiriidassa ulkomaan siviilitiedustelusta päättämistä koskevan sääntelyn kanssa eikä sen avulla tule syrjäyttää Suojelupoliisin päällikön laissa säädettyä ulkomaantiedustelun päätösvaltaa. Käytännön tasolla ehdotettu sääntelymalli saattaa siltikin johtaa tähän lopputulokseen. Ajatuksena ilmeisesti on, että ulkoministeriö tarvitessaan Suojelupoliisin tukea pyytäisi sitä päätöksentekijäksi ehdotetulta sisäministeriöltä. Sisäministeriö arvioisi, onko tuen antamisessa kyse ulkomaan siviilitiedustelusta, ja jos se katsoisi, että näin ei ole, tekisi se päätöksen Suojelupoliisin tuen antamisesta. Ongelmalliseksi menettelyn tekee se, että ministeriö tosiasiassa soveltaisi poliisilain 5 a luvun sääntelyä silloin kun se arvioi, onko tuen antamisessa kyse ulkomaantiedustelusta tai sisältääkö tuki ulkomaantiedustelua. Poliisilain 5 a luvun soveltamistehtävä on lainsäädännössä osoitettu Suojelupoliisille. Ministeriöllä ei myöskään voida olettaa olevan riittävää tiedollista pohjaa arvioidakseen, onko tukitehtävässä kyse siviilitiedustelusta. Ehdotetussa säännöksessä ministeriö kylläkin velvoitettaisiin kuulemaan Suojelupoliisia ulkoministeriön tukipyynnön suhteen, mutta tällainen kuulemismenettely olisi omiaan hidastamaan asiaa koskevaa päätöksentekoa. Ulkoministeriön tukemista koskevan päätöksenteon tulisi olla mahdollisimman ripeää.

Suojelupoliisin tuki ulkoasiainhallinnolle eroaa edellä jo todetusti luonteeltaan muun poliisin ulkoasiainhallinnolle antamasta tuesta. Suojelupoliisin tuessa ei

muusta poliisista poiketen olisi kyse voimakeinojen käytöstä, vaan viraston tehtävä on tiedustelullinen. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, olisi Suojelupoliisin ulkoasiainhallinnolle antamassa tuessa keskeisimmin kyse muun muassa yhteyksien luomisesta ja yhteydenpidon fasilitoimisesta eri tahoihin ulkoministeriön eduksi sekä avustamisesta ulkoministeriön eri tahojen kanssa käymissä neuvotteluissa. Kyse on pitkälti sellaisista tavanomaisina pidettävistä toimista, joiden suorittamiseen ulkoministeriöllä itselläänkin olisi konsulipalvelulain nojalla oikeus, mutta joiden menestyksekäs suorittaminen saattaa edellyttää Suojelupoliisin toimialan erityisasiantuntemuksen ja henkilöresurssin käyttöön saamista.

Ottaen huomioon ehdotettuun päätöksentekomenettelyyn sisältyvät edellä mainitut lainvalintaongelmat sekä Suojelupoliisin ulkoasianhallinnolle antaman tuen tosiasiallinen luonne ja sisältö, Suojelupoliisi ei pidä perusteltuna, että päätös Suojelupoliisin tuen antamisesta yleensä tehtäisiin sisäministeriön toimesta. Koska kyse on tavanomaisena pidettävästä yhteistyöstä kahden viranomaisen välillä, tulisi yhteistyöstä päättää siihen osallistuvien tahojen kesken.

Asia erikseen ovat ne oletettavasti äärimmäisen harvinaiset tilanteet, joissa ulkoministeriön pyyntö saada Suojelupoliisin tukea koskisi voimakeinojen käyttöä. Tällaisten tilanteiden osalta Suojelupoliisi pitää selvänä, että päätösvallan tulisi kuulua ministeriölle.

Edellä mainituilla perusteilla Suojelupoliisi katsoo, että poliisilain 9 luvun 2 b §:n 2 momentti tulisi säätää seuraavassa muodossa:

"Tuen antamisesta päättää sisäministeriö asianomasta keskushallintoviranomaista kuultuaan, jollei kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetusta laista muuta johdu. Suojelupoliisi kuitenkin päättää itse tuestaan ulkoasianhallinnolle, jos tuki ei sisällä voimakeinojen käyttöä."

Suojelupoliisin momentille esittämän muotoilun johdosta päätöksentekojärjestelmä muuttuisi Suojelupoliisin tuen antamisesta päättämisen osalta kolmiportaiseksi. Suojelupoliisi päättäisi itse tavanomaisena pidettävän tuen antamisesta ulkoasiainhallinnolle. Sisäministeriö päättäisi Suojelupoliisia kuultuaan Suojelupoliisin tuen antamisesta tapauksissa, joissa ulkoministeriön tukipyyntö koskee voimakeinojen käyttöä. Asioissa, jotka kuuluvat kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisalaan, päätös tehtäisiin kyseisessä laissa säädetyssä järjestyksessä.

Poliisilain 9 luvun 9 a §

Poliisilain 9 luvun 9 a §:ssä säädetään päätöksenteosta poliisin kansainvälisessä Prüm- ja Atlas-yhteistyössä. Voimassa olevan sääntelyn mukaan Poliisihallitus päättää Prüm-yhteistyön käynnistämisestä Suomen alueella ja osallistumisesta vieraan valtion pyynnöstä tämän alueella tapahtuvaan Prüm-yhteistyöhön. Pykälää ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että Suojelupoliisi päättäisi omaan toimialaansa kuuluvan Prüm-yhteistyön käynnistämisestä ja osallistumisestaan siihen.

Suojelupoliisi pitää välttämättömänä muuttaa sääntelyä ehdotetulla tavalla. Suojelupoliisilla on tarve ja lakiin perustuva oikeus tehdä oman toimialansa Prüm-yhteistyötä kansainvälisten kumppaneidensa kanssa, mutta päätöksentekoa koskeva voimassa oleva sääntely muodostaa tosiasiallisen esteen Suojelupoliisille harjoittaa kyseistä yhteistyötä. Koska Suojelupoliisi ei ole Poliisihallituksen alainen poliisiyksikkö, ei myöskään ole asiallisia perusteita sille, että Poliisihallitus päättää paitsi alaisensa hallinnon, myös Suojelupoliisin Prüm-yhteistyöstä.

Päälakimies Jan Sjöblom