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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa asiassa, joka koskee kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä Suomen omista lähtökohdista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toiminnan itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden (muu kansainvälinen toiminta).

Konsulipalvelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin sääntely ulkoministeriön mahdollisuudesta pyytää tukea toiselta Suomen viranomaiselta konsulipalvelulaissa tarkoitettujen konsulipalveluiden antamiseksi Suomen alueen ulkopuolella. Vastaavasti poliisilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tuen antaminen ulkoasiainhallinnolle mahdollistuu. Poliisilakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset kansainvälisen avun antamisesta Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle ja avun vastaanottamisesta niiltä.

Hallituksen esityksessä erityisen merkityksellistä poliisitoiminnan kannalta ovat seuraavat asiakokonaisuudet.

1. Sisäisen turvallisuuden viranomaisen toiminnasta yleisesti

Toimiminen EU-alueen ulkopuolella ’’*failed state’’* kohteessa ei ole rinnasteinen nykyisin voimassa oleviin poliisin kansainvälisen avun antamisen tilanteisiin EU:n alueella EU-oikeuden alaan kuuluvien avun antamisen instrumenttien puitteissa (ATLAS, Prum, JIT jne.). Kansainvälisen avun antamisen tilanteissa toimitaan lähtökohtaisesti ja vakiintuneen käytännön mukaisesti aina isäntämaan tai apua pyytäneen valtion tuen piirissä ja johdon alaisuudessa. Tämä tarkoittaa tukea turvalliseen liikkumiseen kohdealueella ja yleisesti sitä, että alueelle on perustettu jonkinlainen turvallisuusympäristö, toiminnallinen – ja/tai logistinen tuki sekä huoltovarmuus. Näiden tekijöiden puuttuessa, poliisin itsenäistä toimintaa tai yhteistoimintaa muiden kansallisten viranomaisten kanssa ei tulisi pitää mahdollisena.

Tilanne voisi olla tapauskohtaisen arvion perusteella eri, mikäli kohdealueella olisi esimerkiksi perustettu kansainvälisen organisaation toimesta perusedellytykset poliisin operatiiviselle toiminnalle ja perustehtävien suorittamiselle, kuten sotilasoperaation tuki (YK). Poliisi työnantajana ei voi muussa tapauksessa lähettää poliisivirkamiehiä aseistettuna täysin tuntemattomaan ympäristöön, jossa ei ole valtion suvereniteettia, suorittamaan tehtävää, jonka onnistuminen edellyttäisi varustelultaan, toiminnan edellytyksiltään ja resurs-

seiltaan pikemminkin sotilaalliseen suorituskykyyn rinnastettavaa kyvykkyyttä. Myös poliisin toimivaltuuksien olemassaolo ja toimivaltuuksien käytön, jopa voiman, legitimiteetti tehtävän hoitamisessa on kyseenalainen ilman pyytävän valtion tai isäntämaan johdon ”luovuttamaa” toimivaltaa.

2. Avun pyyntö valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä

Poliisin toimialan apua voidaan nykyisin antaa vain vieraalle valtiolle tai pyytää siltä. Esityksessä ehdotetun perusteella jatkossa olisi kuitenkin syytä varautua tilanteisiin, joissa poliisin toimialan apua on tarpeen antaa myös EU:lle tai kansainväliselle järjestölle. Avun antaminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos YK toimisi EU:n alueen ulkopuolella *ad hoc* -pohjalta ja toimittaisi laaja-alaisen yksilöidyn avunpyynnön EU:lle. EU koordinoisi avunpyynnön edelleen jäsenvaltioille ja vastuuviranomaisille esimerkiksi EU:n kriisinhallintamekanismin kautta. Avun antaminen voisi tulla kyseeseen myös silloin, jos kansainvälinen rikospoliisijärjestö Interpol pyytäisi apua poliisin erityisosaamista tai resursseja edellyttävään tehtävään. Vastaavasti on syytä varautua tilanteisiin, joissa Suomi tarvitsisi EU:lta tai kansainväliseltä järjestöltä poliisin toimialaan kuuluvaa apua. Avun antamisen ja pyytämisen mahdollistaminen myös kansainvälisille järjestöille on kannatettavaa osana kansainvälistä kehitystä ja toimintaympäristöön kohdistuvia muutoksia.

Poliisihallitus tunnistaa tarpeen muuttaa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen, esimerkiksi puolustusvoimien toiminnan, itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella. On kuitenkin syytä korostaa, että nimenomaisesti poliisin toimiminen sisäisen turvallisuuden viranomaisena EU:n alueen ulkopuolella tulisi perustua kaikissa tilanteissa toisen valtion tai kansainvälisen järjestön pyyntöön. Ilman virallisesti toimitettua avunpyyntöä EU:n ulkopuolella toiminen asettaa sisäisen turvallisuuden viranomaisen sellaiseen toimintaympäristöön ja sellaisten tehtävien eteen, jotka eivät kuulu, eikä niiden tulisi kuulua poliisin lakisääteisiin tehtäviin.

3. Kokonaan uusi lakisääteinen tehtävä: Poliisitoiminnan kannalta kyse periaatteellisesti ja oikeudellisesti merkittävästä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toiminnan itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden (muu kansainvälinen toiminta). Laissa säädetyistä päätöksentekomenettelyistä poikkeuksellisen kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa poistettaisiin lisäksi maantieteellinen rajaus.

Poliisilakiin (9 luku) otettaisiin säännökset sisäministeriön toimivallasta päättää poliisin toimialaan kuuluvan tuen antamisesta ulkoasiainhallinnolle konsulipalvelulaissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi ulkomailla sekä toisen viranomaisen tuesta poliisille poliisin toimialaan kuuluvassa tehtävässä. Kyse olisi poliisin toimimisesta Suomen alueen ulkopuolella ilman maantieteellistä rajoitusta itsenäisesti tai osana yhteistoimintaa muiden kansallisten viranomaisten kesken tilanteessa, joissa ei olisi esitetty toisen valtion, EU:n tai kansainvälisen järjestön pyyntöä. Kysymys voisi olla esimerkiksi panttivanki, terrorismintorjunta tai evakuointitehtävän suorittamisesta EU-alueen ulkopuolisessa ''failed state'' kohteessa (ehdotettu sääntely poliisin tuesta ulkoasiainhallinnolle täydentäisi poliisin kansainvälisen toiminnan mahdollisuuksia erityisesti toimittaessa EU:n ulkopuolella).

> *''Tuki tulisi kysymykseen esimerkiksi panttivankitilanteissa silloin, kun kohdevaltio ei olisi kriisitilanteensa vuoksi toimittanut nimenomaista avunpyyntöä. Moniviranomaistilanteessa kohdevaltioon voitaisiin tarpeen mukaan lähettää esimerkiksi evakuointi- ja panttivankitilanteessa poliisin voimavaroja vapauttamaan panttivangit sekä Puolustusvoimien voimavaroja suojaamaan poliisin toimintaa ja tukemaan sitä. ''*

Avun antamisen tilanteissa ja sitä koskevassa päätöksenteossa ei näin ollen olisi lähtökohtaisesti kyse nykyisin voimassa olevien virka-apusäännösten soveltamisesta tai olemassa olevien oikeudellisten avun antamisen tai vastaanottamisen instrumenttien hyödyntämisestä, vaan täysin uudesta poliisin toimintaa koskevasta sääntelystä. Ehdotettu sääntely ei näin ollen sisälly olemassa oleviin poliisin kansainvälisiin tehtäviin ja velvoitteisiin, jotka voitaisiin johtaa perustuslain 1 §:n 3 momentin valtiosääntöön. Kyseiset tehtävät eivät toisin sanoen perustuisi kahden- tai monen välisesti sovittuihin järjestelyihin tai velvoittavaan sääntelyyn (kuten EU, YK). Hallituksen esityksessä viitataankin termistön osalta puolustusvoimista annettuun lakiin:

> *''Yhteistoiminta" käsitettä on käytetty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisissa sekä puolustusselonteoissa, ja sillä tarkoitetaan Suomen yhteistä toimintaa keskeisimpien kumppanien kanssa. Yhteistoiminta kumppanien kanssa voi tukea Suomen puolustusta myös tilanteissa, joissa ei ole kyse avunpyynnöstä, vaan Suomen puolustukseen ja turvallisuuteen liittyvistä tarpeista tai kaikkien osapuolten yhteisistä intresseistä sekä kahden- tai monenvälisten yhteistyöasiakirjojen toimeenpanosta. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välisessä puolustusyhteistyössä suunnitellussa yhteistoiminnassa, kuten aluevalvontayhteistyössä, on kyse yhteisestä tarpeesta lähtöisin olevasta toiminnasta eikä ainoastaan toisen osapuolen avunpyynnöstä ja siihen vastaamisesta. Yhteistoiminnassa voi olla kyse myös esimerkiksi kybertoiminnan estämisestä yhteistyössä toisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa. Yhteistoiminta voi tapahtua joko Suomessa, esimerkiksi aluevalvontayhteistyössä, Suomen rajojen ulkopuolella alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin taikka toisen valtion alueella.*
>
> *Yhteistoiminnasta esitetään käsitteellisesti erotettavaksi "muu kansainvälinen toiminta", joka on jo käsitteenä sisällytetty puolustusvoimista annettuun lain 2, 12, 12 a, 12 b ja 12 c §:ään ja niiden perusteluihin. Puolustusvoimista annetun lain perusteluissa mainittujen esimerkkien lisäksi muulla kansainvälisellä toiminnalla tarkoitettaisiin yleisesti tilanteita, joissa Suomen viranomaisen olisi tarpeen toimia ulkomailla itsenäisesti tai toisen Suomen viranomaisen tukena ilman ulkopuolelta tulevaa pyyntöä. Tällaisia tilanteita voisivat*

olla esimerkiksi tilanteet, joissa poliisi tai Puolustusvoimat toimisivat ulkoasiainhallinnon tukena esimerkiksi evakuointi- ja panttivankitilanteissa. ”Muulla kansainvälisellä toiminnalla” tarkoitetaan siten Suomen omiin tarpeisiin perustuvaa toimintaa, joka tapahtuu lähtökohtaisesti ulkomailla taikka kansainvälisessä toimintaympäristössä. ’’

Hallintovaliokuntaa pyydetään erityisesti huomioimaan yllä todetun perusteella, että poliisilain 9 lukuun ehdotetut muutokset eivät rinnastu muihin kyseisen luvun kansainvälisiin poliisitehtäviin, vaan poikkeavat sekä oikeudellisesti että periaatteellisesti poliisin kansainvälisen avun antamisen ja vastanottamisen tehtävistä, joiden oikeusperustana ovat kahden- tai monenväliset valtiosopimukset tai suoraan sovellettavaksi tuleva EU-sääntely. Hallituksen esityksessä ehdotetut poliisia velvoittavat uudet lakisääteiset tehtävät vaikuttavat rinnastuvat niin termistöltään kuin myös toiminnallisilta edellytyksiltään muihin, kuin sisäisen turvallisuuden viranomaisen ydintehtäviin. Poliisin lakisääteisten tehtävien tarkkarajaisempaa läpikäyntiä ja mahdollista laajentamista tulisikin voida pohtia jatkossa laaja-alaisemmin.

Toimivaltuuksien määritteleminen ei ole tarpeeksi tarkkarajaista. Onko poliisilla mahdollisuus suorittaa esimerkiksi salaiseen tiedonhankintaan, tarkkailuun tai kuunteluun liittyviä tehtäviä, jotka edellyttäisivät edelleen kansallisen tuomioistuimen päätöstä. Poliisia koskevien toimivaltuuksien määrittelyä tulisi tarkentaa pykälätasolla siitäkin syystä, että tehtävää suorittava poliisihenkilön virkavastuu olisi mahdollisimman selkeä.

4. Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä todetun perusteella esityksellä ei olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Tosiasialliset talousarviovaikutukset aiheutuvat vasta käytännön soveltamistilanteissa, joissa kustannukset muodostuisivat toiminnan suunnittelusta ja siihen varautumisesta sekä toimintaa koskevista tapauskohtaisista päätöksistä. On syytä kuitenkin korostaa, että varautumista ei voida tehdä vasta ”käytännön soveltamistilanteessa”, vaan se pitää tehdä etukäteen. Taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat erityisesti henkilöstömenoista sekä tehtävän ja olosuhteiden mahdollisesti vaatimasta erityisvarustuksesta tai olemassa olevan varustuksen mahdollisesta muuntamisesta. Kustannusten määrä olisi riippuvainen toiminnan muodosta ja laadusta kussakin tilanteessa.

Poliisin osalta kyse olisi vaatimuksesta merkittävälle lisäresurssoinnille ja kouluttamiselle. Ehdotetut tehtävät eivät kuulu poliisin nykyisiin lakisääteisiin tehtäviin, eikä poliisitoimen henkilöstöä ole resursoitu toteuttamaan ehdotetun kaltaisia tehtäviä huomioiden etenkin sen, että kyse on ilman kohdevaltion tai kansainvälisen järjestön pyyntöä toteutettavista toimenpiteistä, jolloin tehtävä suoritetaan ilman isäntävaltion tai järjestön tukea. Poliisin nykyisin voimassa olevia kansainvälisiä velvoitteita varten on koulutettu henkilöstöä toimimaa avun antamisen tilanteissa (kuten Prum, ATLAS), jotka eivät kuitenkaan vastaa laajuudeltaan ja vaatimuksiltaan esityksessä ehdotettua muuta kansainvälisen avun antamista, jonka puitteissa kysymykseen voisi tulla operaatio tai tehtävä kohteessa, jossa yhteiskuntajärjestys on romahtanut ja toimintaympäristö ei vastaa EU-alueella tapahtuvien tilanteiden suorittamista. On todennäköistä, että poliisi ei pysty osallistumaan hallituksen esityksessä kuvatunlaiseen toimintaan ilman mittavia poliisin erikoistoimintayksikölle myönnettäviä lisäresursseja. Alustavan arvion perusteella panttivanki- ja evakuointitehtäviä vaativien erityistä osaamista omaavan poliisihenkilöstön määrä tulisi lähes kaksinkertaistaa nykyiseen verrattuna.

Poliisin resurssit on tällä hetkellä mitoitettu vajaaksi jo päivittäiseen poliisitoimintaan nähden. Näin ollen poliisitoimella tulisi aina olla mahdollisuus kieltäytyä osallistumasta, mikäli kotimaan tehtävien hoitaminen vaarantuisi. Poliisille säädettävien tehtävien resursointi ei voi myöskään perustua toiselta viranomaiselta, kuten esimerkiksi puolustusvoimilta pyydettävän virka-avun varaan.

Uusiin lakisääteisiin tehtäviin, niin toteutuessaan, tulisi ehdottomasti esittää erillistä resursointia osana taloudellisia vaikutuksia.

5. Operaatiojohto

Hallituksen esityksen poliisilakiin ehdotetuissa lisäyksissä todetaan poliisin vastaavan tukitilanteen yleisjohdosta:

2 a §:Poliisi vastaa tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta.

2 b § Poliisi vastaa tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta.

Pykälän 3 momentin mukaan poliisi vastaa tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta. Vastaavasti on säädetty poliisilain 9 luvun 2 a §:n 3 momentissa sillä poikkeuksella, että poliisin tukiessa ulkoasiainhallintoa, ulkoasiainhallinto vastaisi osapuolten toimintojen yhteensovittamisesta.

Perusteluja tulisi tarkentaa siten, että antaessaan tukea toiselle viranomaiselle poliisiin toimialaan kuuluvassa tehtävässä, poliisi johtaa tilannetta kaikilta osin ja toiminta tapahtuu täysin poliisijohtoisesti. Eli poliisi turvallisen suorittamisen johtamisen lisäksi päättää, mitä tehdään.

6. Virkamiehen oikeudellinen asema

Poliisi edellyttää tarkennusta ehdotetun lain mukaisen toiminnan määräysvaltaan liittyen. Yksittäistä poliisihenkilöä ei voida määrätä kuvatunlaiseen tehtävään, vaan sen tulee kaikissa tilanteissa perustua suostumukseen.

Poliisi kiinnittää erityistä huomiota tehtävien vaativuuteen ja riskeihin, jotka poikkeavat suuresti poliisin olemassa olevista lakisääteisistä tehtävistä.

Poliisitoimen apua ei voida määrätä osana kansainvälisen avun antamisen päätöksentekomenettelyä ilman poliisimiehen erillistä suostumusta. Kyse ei voisi näin ollen olla poliisia velvoittavasta uudesta tehtävästä ja päätöksenteko tulisi viime kädessä olla poliisihallituksella huomioiden, että perustuslain mukaisesti yksittäistä poliisivirkamiestä ei voida määrätä Suomen valtion ulkopuolella suoritettaviin tehtäviin.

7. Lopuksi

Tässä kokonaisuudessa ei voi unohtaa ja sivuuttaa merkittäviä riskejä, jotka aiheutuvat siitä, että Suomen viranomaiset menevät vieraan valtion alueelle aseistettuina, ilman kyseisen valtion pyyntöä tai suostumusta.

Pahimmassa tilanteessa kohdemaassa voi olla käsillä sisällissodan kaltainen olosuhde, jossa erilaiset aseelliset ryhmittyvät operoivat ja sotivat toisiaan vastaan. Tällaisessa olosuhteissa vieraan valtion aseistetut joukot hyvin helposti rinnastetaan taistelijoiksi, vaikka

kyse olisikin poliisiin (siviiliviranomaisen) joukoista. Riski siitä, että Suomen poliisin joukot ajautuisivat tällaisissa tilanteissa sotatoimien kohteeksi ja sodan osapuoleksi, on korkea.

Eli vastaanotto kohdemaassa voi olla sotilaallinen vaikuttaminen. Ihan vastaavasti kuten Suomi suvereenina valtiona reagoisi tilanteessa, jossa Suomeen tulisi ilman Suomen pyyntöä tai suostumusta vieraan valtion aseistettuja joukkoja ”hoitamaan poliisitehtävää”-niihin vastattaisiin ääritilanteessa aluevalvontalain tai laki puolustusvoimista toimivaltuuksin sotilaallisella voimankäytöllä.

Poliisitarkastaja Tony Everhall