Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Tapio Puurunen Asiantuntijalausunto 7.11.2022

Ulkoasiainvaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia muun ohella 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.

Edellä mainittu päätöksentekolaki koskee ylimpien valtioelinten päätöksentekoa. Ministeriöiden ja alaisen hallinnon päätöksenteosta sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista ulkomailla säädetään toimialakohtaisessa lainsäädännössä. Hallituksen esityksessä on useita liitelakiehdotuksia. Niillä yhtäältä saatetaan kyseinen lainsäädäntö sopusointuun edellä mainittuun päätöksentekolakiin ehdotettujen muutosten kanssa ja toisaalta poistetaan kansainvälisen avunannon ja Suomen omista tarpeista johtuvan toiminnan lainsäädännöllisiä esteitä.

Sisäministeriön toimialan lainsäädäntömuutokset

Poliisilakiin otettaisiin säännökset **poliisin toimivallasta antaa kansainvälistä apua Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle ja vastaavasti pyytää apua niiltä**. Nykyisin poliisi voi antaa kansainvälistä apua vain vieraan valtion pyynnöstä. Suojausjoukon lähettämisessä Afganistaniin oli kyse pääasiallisesti vastauksesta Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon ja Naton pyyntöön Suomelle avustaa Kabulin edustustojensa ja EU:n paikalta palkattua henkilöstöä, jolloin kyseessä oli lain sanamuodon mukainen pyyntö EU:lta ja kansainväliseltä järjestöltä. Poliisi ei olisi voinut osallistua avunantoon, koska Suomi ei saanut avunpyyntöä Afganistanilta. Muutoksella poliisilakia yhdenmukaistettaisiin näiltä osin kansainvälisen avun päätöksentekolain ja muun toimialakohtaisen lainsäädännön kanssa (pelastuslaki, rajavartiolaki ja puolustusvoimista annettu laki).

Poliisilakiin ehdotetaan myös sääntelyä sisäministeriön toimivallasta päättää **poliisin toimialaan kuuluvan tuen antamisesta ulkoasiainhallinnolle konsulipalvelulaissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi ulkomailla**, **sekä toisen viranomaisen tuesta poliisille sen antaessa tukea ulkoasiainhallinnolle**. Suomen kansallisesta tarpeesta ja ilman ulkopuolista avunpyyntöä tapahtuva poliisin toiminta ulkomailla olisi siten rajattu ulkoasiainhallinnolle annettavaan tukeen.

Ehdotetuilla lakimuutoksilla mahdollistetaan se, että arvioituaan tehtävän hyödyt, riskit ja olemassa olevat resurssit ylimmät valtioelimet voisivat päättää poliisin osallistumisesta Suomen omiin tarpeisiin perustuvaan toimintaan. Kyse on aina tapauskohtaisesta harkinnasta, kuten nykyisessäkin kansainvälisessä toiminnassa. Poliisia ei lähetetä toimintaan, jos riskit ovat liian suuret.

Ehdotuksen mukaan **sisäministeriö tekisi päätöksen tuen antamisesta ulkoasiainhallinnolle** kuultuaan asianomaista keskushallintoviranomaista (Poliisihallitus tai suojelupoliisi). Jos tuen antaminen sisältäisi poliisilain 5 a luvun 39 §:ssä tarkoitettua siviilitiedustelua tai tiedustelumenetelmien käyttöä tai 57 §:ssä tarkoitettua kansainvälistä yhteistyötä, on näissä tilanteissa huomioitava suojelupoliisin päällikön päätösvalta. Jos kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamiskynnys ylittyy, päätöksenteko tehdään sen mukaisesti. On huomioitava, että tukipyyntö edellyttää kokonaisuuden arviointia, jossa ministeriön on harkittava hallinnonalansa laajempaa osallistumista yksittäisen viranomaisen osallistumisen sijaan tai tukipyyntöön voi liittyä sisäministeriön toimialan kannalta merkityksellisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökulmia, jolloin ministeriön rooli päätöksentekijänä korostuu. Päätöksentekovalta on siksi asian luonteen vuoksi tarkoituksenmukaista osoittaa sisäministeriölle.

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan (HaVL 29/2022 vp):

> ”Poliisilain 9 lukuun ehdotetuissa 2 a ja 2 b §:ssä säädetään muun ohella myös siitä, että poliisi vastaa tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta. Hallintovaliokunta pitää ehdotettuja säännöksiä asianmukaisina. Valiokunta kuitenkin katsoo, että säännöskohtaisia perusteluja olisi aiheellista tarkentaa vielä siten, että antaessaan tukea ulkoasiainhallinnolle poliisin toimialaan kuuluvassa tehtävässä poliisi johtaa tilannetta kaikilta osin ja toiminta tapahtuu täysin poliisijohtoisesti. Tämä on tärkeää, koska vain poliisilla on tarvittava asiantuntemus esimerkiksi siitä, mitä voimakeinoja käytetään ja milloin. Lisäksi valiokunta korostaa, että toimivaltuuksien ja johtosuhteiden tulee kaikkien viranomaisten osalta olla selvät.”

Tukitilanteiden yleisjohdon ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamista on tarpeen selostaa tarkemmin seuraavasti.

Silloin kun toinen viranomainen tukee poliisia poliisin antaessa kansainvälistä apua vieraalle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle (2 a §), poliisi vastaa tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta. Tältä osin kyse on voimassaolevasta lainsäädännöstä, jota ei ole esitetty muutettavaksi.

Silloin kun poliisi tukee ulkoasiainhallintoa Suomen alueen ulkopuolella (2 b §), poliisi vastaa vain poliisin ja ulkoasiainhallinnon välisen tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta. Kyse on siis tilanteesta, jossa ulkoministeriö on osoittanut poliisille tehtävän, esimerkiksi panttivankien vapauttamisen osana evakuointitilannetta. Poliisin osalta tämä tarkoittaa sitä, että poliisi vastaa poliisin tilanteessa suorittaman tehtävän yleisjohdosta, mukaan lukien voimakeinojen käyttö. Ulkoasiainhallinto vastaisi puolestaan koko evakuointitilanteen yleisjohdosta ja ulkoasiainhallinnon ja tukea antavien eri viranomaisten välisten toimintojen yhteensovittamisesta evakuointitilanteessa.

Silloin kun toinen viranomainen tukee poliisia sen antaessa tukea ulkoasiainhallinnolle (2 c §), tuen antamiseen sovelletaan poliisilain 9 luvun 2 a §:n 5 momenttia eli poliisi vastaa sekä tukitilanteen turvallisen suorittamisen kannalta tarpeellisesta yleisjohdosta että osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta. Kyse on toisen viranomaisen ja poliisin välisestä tukitilanteesta eli esimerkiksi puolustusvoimien tuesta poliisille panttivankitilanteessa. Tällöin poliisi vastaa myös osapuolten (puolustusvoimat ja poliisi) välisten toimintojen yhteensovittamisesta.

Näin ymmärrettynä hallintovaliokunnan lausuman voidaan katsoa vastaavan hallituksen esittämää käsitystä poliisin tehtävän yleisjohdosta ja osapuolten välisten toimintojen yhteensovittamisesta.

Hallintovaliokunnan lausuntoon liitetyn eriävän mielipiteen mukaan poliisilain muuttamista koskevassa ehdotuksessa ei ole määritelty **poliisin toimivaltuuksia** riittävän tarkkarajaisesti. Mielipiteessä on mainittu ne poliisilain 5 luvun (salaiset tiedonhankintakeinot) toimivaltuudet, joiden käyttäminen edellyttää tuomioistuimen päätöstä.

Esityksessä päädyttiin ehdottamaan, että poliisin antaessa tukea ulkoasiainhallinnolle poliisin toimivaltuuksista säädettäisiin samalla tavalla kuin niistä nykyisin säädetään kansainvälisen avun tilanteissa. Näin ollen sekä kansainvälisen avun tilanteissa että tukitilanteissa poliisimiehellä olisi ne toimivaltuudet, jotka hänellä on suorittaessaan virkatehtävää Suomessa. Eriävän mielipiteen huomautus koskee siten myös voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Suomen tuomioistuimilla ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa päättää toimivaltuuden käytöstä muualla kuin Suomessa. Poliisilla ei siten olisi oikeutta käyttää ulkomaan virkatehtävissä niitä toimivaltuuksia, joiden käyttäminen edellyttää tuomioistuimen päätöstä. Käsillä olevan lainsäädäntöhankkeen varsin tiukassa aikataulussa ei ole ollut mahdollista arvioida kattavasti poliisin 5 luvun toimivaltuussäännösten soveltumista ulkomaan virkatehtäviin. Sisäministeriö on käynnistänyt ulkopuolisen selvityshankkeen poliisin rikostiedusteluun liittyvästä lainsäädännöstä. Selvitys kohdistuu nimenomaan poliisilain 5 lukuun. Selvityksen on määrä valmistua helmikuussa 2023. Tarvetta muuttaa luvun toimivaltuussäännöksiä on tarkoituksenmukaisempaa arvioida sen jälkeen.

Poliisille ei ehdoteta lisäresursseja. Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä, koska ehdotuksen mukaan mainituissa tukitilanteissa poliisin kulut katettaisiin ulkoministeriön momentilta.

Poliisi on jo nykyisin varautunut kansainvälisen avunannon tilanteisiin. Jo nykyisin poliisimiesten toimintavalmiuden ylläpitämisestä aiheutuu koulutus-, harjoitus-, materiaali- ja varustekustannuksia, mutta poliisimiesten toimintavalmiutta pidetään muutoinkin yllä kansallisia tehtäviä varten. Tarvittavat resurssit arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Toimintatilanteiden arvioidaan olevan harvinaisia, ja ne voivat olla hyvinkin erilaisia. Kaikkiin tilanteisiin ei ole järkevää tai mahdollistakaan varautua ennakolta.

Lisäksi **poliisilain säännökset Puolustusvoimien tuesta poliisille ulkomailla tarkistettaisiin ottaen huomioon Puolustusvoimien kansallisesta virka-avusta poliisille säädetty uusi laki**. Uudessa laissa on tarkistettu esimerkiksi niitä edellytyksiä, joiden mukaan Puolustusvoimat voi antaa sotilaallisia voimakeinoja sisältävää virka-apua poliisille. Toimivaltasääntelyn tulisi olla molemmissa tilanteissa mahdollisimman yhdenmukaista.

Rajavartiolakiin lisättäisiin säännös **Rajavartiolaitoksen mahdollisuudesta antaa rajaturvallisuusapua yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten tilanteiden lisäksi myös suoraan toiselle EU:n jäsenvaltiolle, Schengenin rajasäännöstöä soveltavalle valtiolle taikka muullekin valtioille ja vastaavasti vastaanottaa apua niiltä**. Nykyisin Suomi ei voi vastaanottaa tukea rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kolmannelta maalta, esimerkiksi Isolta-Britannialta tai Yhdysvalloilta. Suomi ei myöskään voi lähettää apua rajaturvallisuustehtäviin EU-sisärajalle, koska sääntelyä kahdenvälisestä rajaturvallisuusavusta ei ole. Kun Moldova pyysi saada Frontexilta operatiivista tukea Ukrainaan kohdistuneen hyökkäyksen vuoksi vaikeutuneen rajatilanteen hallintaan, Suomi ei voinut oman sääntelynsä nojalla lähettää apua suoraan Moldovaan. Rajavartiolaissa säädettäisiin myös rajaturvallisuusapua antavan muun kuin EU:n jäsenvaltion virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista.

Lisäksi rajavartiolakiin ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan **Rajavartiolaitos voisi antaa virka-apua vastaavaa tukea ulkomailla myös muille Suomen viranomaisille kuin pelastusviranomaiselle, poliisille tai Tullille**. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi evakuointitilanteissa Rajavartiolaitos voisi antaa tukea ulkoasiainhallinnolle yhdessä muiden Suomen viranomaisten kanssa. Suomen alueen ulkopuolella annettava tuki voisi sisältää voimakeinojen käyttöä, mutta ei rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksyttyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaamman aseistuksen käyttöä muulle kuin poliisille. Rajavartiolaitos voi antaa sanotun aseistuksen käyttöä sisältävää tukea jo nykyisenkin lainsäädännön nojalla poliisille vain EU:n jäsenvaltion merialueella ja talousvyöhykkeellä terroristisen tekojen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Pelastuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan sisäministeriö voisi päättää toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä **pelastustoimeen kuuluvan tuen antamisesta toiselle viranomaiselle** kyseisen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi Suomen alueen ulkopuolella. Säännös mahdollistaisi pelastustoimeen kuuluvien asiantuntijoiden, muodostelmien ja materiaaliavun lähettämisen ulkomaille toisen Suomen viranomaisen tehtävien suorittamisen tueksi.

Lisäksi ehdotetaan edellä selostettuihin muutosehdotuksiin liittyviä muutoksia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin, ampuma-aselakiin ja siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettuun lakiin.

Ulkomaalaislaissa tai laissa Maahanmuuttovirastosta ei tällä hetkellä ole erillistä toimivaltasääntelyä Maahanmuuttoviraston mahdollisuudesta toimia Suomen alueen ulkopuolella itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien ilman ulkopuolista pyyntöä. Virastoa koskevista toimivaltakysymyksistä on kuitenkin säädetty ulkomaalaislaissa tehtäväkohtaisesti, ei paikkakohtaisesti. **Maahanmuuttovirasto voi jo nykyisen sääntelyn nojalla antaa toimivaltaansa kuuluvin osin tukea ulkoasiainhallinnolle riippumatta siitä, missä tätä apua annetaan.** Erilliselle toimivaltasäänteylylle ei siten ole nähty tarvetta.