

13.07.2022

POL-2022-69149

Poliisihallituksen lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Ulkoministeriö on pyytänyt poliisihallitukselta lausuntoa (VN/15900/2022) otsikon mukaisessa asiassa. Poliisihallitus pitää esitysluonnosta hyvin valmisteltuna. Poliisihallitus esittää luonnokseen hallituksen esitykseksi joitakin muutos- ja tarkennusehdotuksia koskien yleisiä poliisia koskevia toiminnan edellytyksiä, resursointia ja virkamiesoikeudellisia kysymyksiä.

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). Lisäksi muutoksen tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan.

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 toiminnan itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella. Poliisihallitus kuitenkin korostaa, että nimenomaisesti poliisin toimiminen sisäisen turvallisuuden viranomaisena EU:n alueen ulkopuolella tulisi perustua kaikissa tilanteissa toisen valtion tai kansainvälisen järjestön pyyntöön tai suostumukseen. Suomen poliisin ei tulisi lähteä kaotillisessa tilassa olevaan valtioon tai kohteeseen, jossa toimiminen edellyttäisi merkittävää resursointia sekä loisi suuren riskin poliisihenkilölle kohteessa, jonka yhteiskuntajärjestys on romahtanut.

Poliisihallitus lausuu tarkennetummin näkemyksensä seuraavaa:

Poliisia koskevat toiminnan edellytykset kansainvälisen avun antamisen tilanteissa

Esityksen tavoitteena on mm. tarkistaa eri hallinnonalojen toimialakohtaista lainsäädäntöä siten, että kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen, yhteistoiminta ja Suomen viranomaisen muu kansainvälinen toiminta itsenäisesti tai toisen viranomaisen tukena Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitteet huomioiden mahdollistettaisiin ulkoministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön toimialoilla mahdollisimman kattavasti.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä annettua lakia siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään lisätään käsitteet ”yhteistoiminta” ja ”muu kansainvälinen toiminta”. ”Muulla kansainvälisellä toiminnalla” tarkoitettaisiin Suomen omista tarpeista lähtevää toimintaa Suomen alueen ulkopuolella, eikä se siten olisi sidottu ulkopuolelta tulevaan pyyntöön. ”Yhteistoiminnalla” puolestaan tarkoitettaisiin toimintaa, jota Suomi toteuttaa ilman varsinaista avunpyyntöä yhdessä kumppaneiden kanssa joko Suomen alueella tai Suomen rajojen ulkopuolella. Esitysluonnoksessa Poliisilain (872/2011) 9 luvun 9 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi uudella pykälällä:

2 b §

*Poliisin tuki ulkoasiainhallinnolle Suomen alueen ulkopuolella
Poliisi voi ulkoministeriön pyynnöstä antaa ulkoasiainhallinnolle tukea sille konsulipalvelulaissa (498/1999) säädettyjen tehtävien suorittamiseksi Suomen alueen ulkopuolella ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt, jos poliisin tuki on poliisille kuuluvien toimivaltuuksien, erityisosaamisen tai -varustuksen takia tarpeen.*

Ehdotetun pykälämuutoksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että Suomessa on valmius tehdä päätöksiä Suomen viranomaisten toimimisesta Suomen alueen ulkopuolella itsenäisesti tai toisen Suomen viranomaisen tukena muutettavaksi ehdotetun kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:ssä säädettyissä tilanteissa myös silloin, kun toimitaan ilman toisen valtion, EU:n tai kansainvälisen järjestön pyyntöä kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden. 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.

Valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi lisätä lakiin säännöksiä poliisin mahdollisuudesta antaa tukea muille viranomaisille kuin ulkoasiainhallinnolle ottaen huomioon, että konsulipalvelulaissa on säädetty kattavasti Suomen kansalaisten ja muiden konsulipalvelulaissa tarkoitettujen henkilöiden avustamisesta kriisitilanteissa.

Poliisihallitus katsoo, että yllä kuvattu toiminta poikkeaa suurelta osin poliisin lakisääteisestä ydintehtävästä sisäisen turvallisuuden viranomaisena, joka on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharjintaan saattaminen.

Poliisin toiminnan yleisiin periaatteisiin kuuluu edellytys toimivaltuuksien käyttämisestä siten, että valittavana olevista vaihtoehdoista sovelletaan parhaiten perusoikeuksien toteumista edistävää vaihtoehtoa. Toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kohteessa, EU-alueen ulkopuolella, tapahtuva poliisin suorittama itsenäinen toiminta pyrittäisiin mahdollistamaan esitysluonnoksen perusteella toisen kansallisen, kuten Rajavartiolaitoksen tai Puolustusvoimien avustuksella laajennetuin voimakeinojen käyttöä koskevin säännöksin (2 c §). Kyse ei kuitenkaan olisi virka-avusta vaan erityissäännöksestä jolla luotaisiin suhteellisen kattava toimivalta joka ulottuisi myös tilanteisiin joissa Suomelle ei olisi toimitettu avunpyyntöä toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan erityisesti toiminnalliselta kannalta katsottuna toimiminen EU:n ulkopuolella ”*failed state*” kohteessa ei ole rinnasteinen 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 poliisihallituksen arvion perusteella 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 resursseiltaan pikemminkin sotilaalliseen suorituskykyyn rinnastettavaa kyvykkyyttä.

Kansallisesti poliisin tehtäviin kuuluvien erikoistilanteiden suorittaminen ei olisi näin ollen riskeitään ja edellytyksiltään täysin sama, kuin kyseisten vaativien tehtävien (evakuointi, panttivankitilanteet) suorittaminen toimintaympäristössä EU-alueen ulkopuolella kohteessa, jonka yhteiskuntajärjestys ja rakenne olisivat romahtaneet. Näistä syistä johtuen Poliisihallitus ei katso 9 luvun 2 b §:ään kirjattua poliisin tukea ulkoasiainhallinnolle Suomen

alueen ulkopuolella konsulipalvelulain nojalla tarpeelliseksi tai kannatettavaksi ratkaisuksi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan poliisin toimiminen kolmannen maan alueella tulisi kaikissa tapauksissa perustua toisen valtion tai kansainvälisen järjestön pyyntöön tai suostumukseen. Kansainvälinen apu toisen valtion tai kansainvälisen organisaation pyynnöstä (YK, EU, Punainen risti tms.) voisi tulla kyseeseen harkinnanvaraisesti. Mikäli tällaisessa tilanteessa esimerkiksi YK:n esittämään avunpyyntöön sisältyisi poliisille kuuluvia toimia, olisi luultavasti kyse tilanteesta jossa YK olisi muodostanut jonkinlaisen tukirakenteen useille eri kansainvälisille toimijoille paikan päällä kohdealueella tai sen välittömässä läheisyydessä.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ilman virallisesti toimitettua avunpyyntöä EU:n ulkopuolella toimiminen asettaa sisäisen turvallisuuden viranomaisen sellaiseen toimintaympäristöön ja sellaisten tehtävien eteen, jotka eivät kuulu, eikä niiden tulisi kuulua poliisin lakisäätteisiin tehtäviin.

Laki konsulipalvelulain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa konsulipalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 41 c §, jonka perusteella Ulkoministeriön pyyntö voisi koskea myös voimakeinojen käyttöä. Voimassa olevan lain perusteella edustuston ydintehtävät ovat luonteeltaan hädänalaisessa asemassa olevan henkilön neuvonta- ja avustamistehtäviä kuten palvelun varmistaminen sairaanhoidon saamiseksi, kotiuttamiseksi, oikeusavun saamiseksi, rikosilmoituksen tekemiseksi sekä välttämättömän tilanteen vaatiman muun avun saamiseksi. Poliisihallituksen näkemyksen perusteella kuitenkin mikään konsulipalvelulain tehtävistä ei sisältäisi lähtökohtaisesti sellaisia toimivaltuuksia, jotka olisi voitava ehdottomasti suorittaa pakolla voimakeinoja käyttäen. Voimakeinojen käyttöön liittyy aina juridinen vastuu sekä mahdollinen esitutkinta. Voimakeinot ja virka-apu ovat aina poliisitoimen näkökulmasta ULTIMA RATIO, viimeisin keino.

Esitysluonnoksen sivulla 51 mainitaan, että "Konsulipalveluiden antamiseen tarvittava tuki voisi tulla kyseeseen myös esimerkiksi ulkomailla tapahtuneen luonnononnettomuuden tai terrori-iskun jälkeen, jolloin toinen Suomen viranomaisen voisi antaa tukea esimerkiksi henkilöiden paikallistamisessa ja tunnistamisessa." Poliisihallitus katsoo, että yleisesti ottaen kyse olisi tilanteesta, jossa edellyttäisiin nimenomaisesti kohdemaan pyyntöä, koska toiminta todennäköisesti edellyttäisi etsintöjen tekemistä tai jopa näytteenottoja.

Esitysluonnoksen sivulla 53 todetaan lisäksi, että "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.*"

Yhteensovittamisen määritelmän ei tulisi tässä yhteydessä tarkoittaa tai viitata miltään osin operatiiviseen toimintaan liittyvään päätöksentekoon. Poliisi johtaa toimintaansa itsenäisesti ja tekee päätökset operatiivisista seikoista.

Virkamiesoikeudelliset kysymykset ja taloudelliset vaikutukset

Ketään poliisimiestä ei voida komentaa ulkomailla tapahtuvaan tehtävään, vaan sen tulee perustua kaikissa tapauksissa vapaaehtoisuuteen. Poliisihallitus korostaa, että 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.

Poliisin resurssit on 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.

Lainsäädäntömuutokset edellyttäisivät nykyistä laajempaa arviota kustannusvaikutuksista, joita ei ole huomioitu nykyisessä hallituksen esitysluonnoksessa riittävällä tarkkuudella. Poliisin osalta kyse olisi vaatimuksesta merkittävälle lisä-resurssoinnille ja kouluttamiselle, koska ehdotetut tehtävät eivät kuulu poliisin nykyisiin lakisääteisiin tehtäviin, eikä poliisitoimen henkilöstöä ole resursoitu toteuttamaan ehdotetun kaltaisia tehtäviä etenkin, mikäli kyse on ilman kohdevaltion tai kansainvälisen järjestön pyyntöä toteutettavista toimenpiteistä. Kustannusvaikutuksista ja lisäresursseista voidaan vertailun vuoksi esittää toteuma esimerkiksi viimeisimmästä kidnappaustilanteesta, jossa pelkät turvallisuuteen liittyvät ostopalvelut aiheuttivat n. 3000 e kulut / päivä. Poliisiorganisaatiolle tuo operaatio maksoi satoja tuhansia euroja. Uusiin lakisääteisiin tehtäviin tulisi esittää erillistä resursointia osana taloudellisia vaikutuksia.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Poliisitarkastaja

Tony Everhall