

20.6.2022

SUPO 457/01.04.01.03/2022

Ulkoministeriö

Viite: Ulkoministeriön lausuntopyyntö VN/15900/2022, päivätty 03.06.2022

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

Yleistä

Ulkoministeriö on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala 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 kaikkien 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 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 toteaa pitävänsä tärkeänä ja perusteltuna, 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 nimenomaisesti 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 säättävä 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 säättää 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 §:n 1 momentissa 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 tiedustellullisesta roolista johtuen sen antaman tuen sisältönä ei lähtökohtaisesti ole voimakeinojen käyttö, vaan tuessa on kyse tiedonkeruusta, eri osapuolten välisten yhteyksien luomisesta ja yhteydenpidon helpottamisesta sekä muusta tavanomaisena pidettävästä oman toimialan asiantuntija-avusta.

#### Poliisilaki

Konsulipalvelulain 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 sille 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 kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetusta laista muuta johdu.

Ilmaisulla "poliisi" viitataan poliisilain 9 luvussa ja myös sen 2 b §:ssä niin Poliisihallitukseen ja sen alaisiin poliisiyksiköihin kuin Suojelupoliisiin. 2 b §:n 2 momentissa mainituilla "keskushallintoviranomaisilla" on tarkoitus viitata yhtäältä Poliisihallitukseen ja toisaalta Suojelupoliisiin.

Suojelupoliisi pitää ehdotetun pykälän 1 momenttia asianmukaisesti muotoiltuna. Sen sijaan 2 momentin sääntely, jonka mukaan poliisin tuen antamisesta ulkoasianhallinnolle päättäisi sisäministeriö, on sekä periaatteellisista että käytännön syistä epäonnistunut siltä osin kuin sitä sovellettaisiin Suojelupoliisin tuen antamisesta päättämiseen. Momentissa ehdotettu sääntelyratkaisu ei huomioi Suojelupoliisin ulkoasiainhallinnolle antaman tuen muun poliisin antamasta tuesta poikkeavaa luonnetta. Se on myös ristiriidassa ulkomaan siviilitiedustelusta päättämistä koskevan voimassa olevan sääntelyn kanssa. Lisäksi ehdotetun sääntelyratkaisun toteuttaminen voisi tehdä Suojelupoliisin tuen antamisesta olennaisesti nykyistä verkkaisempaa, mikä vaarantaisi tuen antamisen tarkoituksen.

Suojelupoliisi pitää ymmärrettävänä, että sisäministeriö päättäisi muiden poliisiyksiköiden kuin Suojelupoliisin tuen antamisesta ulkoasiainhallinnolle, kun otetaan huomioon, että muun poliisin tuessa yleensä lienee kyse voimakeinojen käytöstä tai tukea annettaessa vähintäänkin joudutaan varautumaan aseellisten voimakeinojen käyttöön. Pykäläehdotuksen perusteluiden mukaan muun poliisin tuessa voisi olla kyse tarpeesta lähettää kohdevaltioon poliisin voimavaroja vapauttamaan panttivankeja ja Puolustusvoimien voimavaroja suojaamaan poliisin toimintaa ja tukemaan sitä. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tämänkaltaisella poliisin ulkomaan toiminnalla on siinä määrin ilmeisiä ulkopoliittisia ulottuvuuksia, että siitä tulee päättää ministeriötasolla, vaikka päätöksentekoon ei sovellettaisikaan kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia.

Suojelupoliisin tuki ulkoasiainhallinnolle eroaa edellä jo todetusti luonteeltaan muun poliisin ulkoasiainhallinnolle antamasta tuesta. Suojelupoliisin tuessa ei olisi kyse voimakeinojen käytöstä, vaan viraston tehtävä on tiedonhankinnallinen. Suojelupoliisin ulkomaantoiminnassa ei yleensä ole kyse edes erikseen säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä edellyttävästä toiminnasta, vaan tarvittavat tiedot pyritään ulkomailla toimittaessa hankkimaan kevyimmällä mahdollisella keinolla kohdevaltion suvereniteettiin mahdollisimman vähän puuttuen (ks. esim. Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakyöryhmän mietintö. Puolustusministeriö 2015, s. 73-74). Kuten poliisilain 9 luvun ehdotetun 2 b §:n perusteluista ilmenee, olisi Suojelupoliisin ulkoasiainhallinnolle antamassa tuessa keskeisiltä osiltaan kyse muun muassa yhteyksien luomisesta ja yhteydenpidon fasiltoimisesta eri tahoihin ulkoministeriön eduksi sekä ulkoministeriön eri tahojen kanssa käymissä neuvotteluissa avustamisesta. Kyse on pitkälti sellaisista tavanomaisina pidettävistä toimista, joiden suorittamiseen ulkoministeriöllä itselläänkin olisi konsulipalvelulain nojalla oikeus, mutta joiden menestyksenkäs suorittaminen saattaa edellyttää Suojelupoliisin toimialan erityisasiantuntemuksen ja henkilöresurssin käyttöön saamista.

Ottaen huomioon Suojelupoliisin ulkoasianhallinnolle antaman tuen tosiasiallisen luonteen ja sisällön, Suojelupoliisi ei pidä perusteltuna, että päätös tuen antamisesta tehtäisiin sisäministeriön toimesta. Koska kyse on

tavanomaisena pidettävästä operatiivisluonteisesta yhteistyöstä kahden viranomaisen välillä, tulisi yhteistyöstä päättää siihen osallistuvien tahojen kesken. Näin ollen Suojelupoliisilla itsellään tulisi olla oikeus päättää ulkoasiainhallinnolle antamastaan tuesta. Niitä reunaehtoja, joiden puitteissa Suojelupoliisille voitaisiin ja tulisi säätää oikeus päättää tukensa antamisesta itsenäisesti, käsitellään jäljempänä.

Ulkoministeriön konsulipalvelulain nojalla Suojelupoliisille osoittama tukipyyntö voi johtaa poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedustelumenetelmien käyttöön sikäli kuin luvun 4 §:n 1 momentissa tiedustelumenetelmien käytölle säädetty edellytykset täyttyvät (kts. tämän lausunnon s. 3). Hyvin tyypillistä olisi, että Suojelupoliisin ulkoministeriölle antama tuki pitäisi sisällään Suojelupoliisin toimialan kansainvälistä yhteistyötä. Poliisilain 5 a luvun 39 §:n 1 momentin mukaan muualla kuin Suomessa – toisin sanoen ulkomailla – toteutettavasta siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättää Suojelupoliisin päällikkö. Poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentin mukaan Suojelupoliisin osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön päättää samoin Suojelupoliisin päällikkö. Poliisilain 9 luvun 2 b §:n 2 momenttiin ehdotettu sääntelyratkaisu, jonka mukaan ulkoasiainhallinnolle annettavasta Suojelupoliisin tuesta päättäisi sisäministeriö, olisi merkittävällä tavalla ristiriidassa poliisilain 5 a luvun sääntelyn kanssa. Ehdotetun sääntelyratkaisun omaksumisesta näyttäisi tosiasiaa seuraavan, että sisäministeriö osittain syrjäyttäisi Suojelupoliisin päällikön ulkomaan siviilitiedustelua, tiedustelumenetelmien käyttöä ulkomailla ja Suojelupoliisin kansainvälistä yhteistyötä koskevien operatiivisluonteisten päätösten tekijänä.

Suojelupoliisin ja ulkoministeriön välinen yhteistyö tukeutuu olennaisilta osiltaan toimiviin päivystysjärjestelyihin. Suojelupoliisilla on ympärivuorokautinen johtoalmpuuspäivystys, johon ulkoministeriö voi ottaa yhteyttä pyytääkseen tukea akuuteissa tilanteissa. Olemassa olevan järjestelyn puitteissa päätös Suojelupoliisin virkamiehen lähettämisestä ulkomaille ulkoasiainhallinnon tueksi voidaan tehdä hyvin lyhyellä vasteajalla vuorokaudenaikaan ja mahdollisiin juhlapyhiin katsomatta. Päätöksentekovallan siirtäminen sisäministeriölle oletettavasti viivästyttäisi tuen antamisesta päättämistä, mikä voisi johtaa siihen, että tuen antamisen tarkoitus vaarantuu.

Edellä sanotuista syistä Suojelupoliisi katsoo, että poliisilain 9 luvun ehdotetun 2 b §:n 2 momenttia tulisi täydentää. Momenttiin tulisi lisätä uusi toinen virke, jonka mukaan *Suojelupoliisi kuitenkin päättää itse tuestaan ulkoasiainhallinnolle, jos ulkoministeriön pyyntö ei koske voimakeinojen käyttöä.*

Suojelupoliisin momenttiin ehdottaman täydennyksen 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 kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisalaan, päätös tehtäisiin kyseisessä laissa säädettyssä järjestyksessä.

Poliisilain 9 luvun 9 a §:ssä säädetään päätöksenteosta poliisin kansainvälisessä Prüm- ja Atlas-yhteistyössä. Pykälän 5 momenttiin on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen määrä tehdä vähäisiä teknisiä muutoksia, joilla ei ole merkitystä Suojelupoliisin toiminnan kannalta. Suuri merkitys Suojelupoliisin näkökulmasta sen sijaan on pykälän 1-2 momentin sääntelyllä koskien Prüm-yhteistyön käynnistämisestä päättävää tahoja. Pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus päättää Euroopan unionin neuvoston Prüm-päätöksen 5 luvussa tarkoitetun yhteistyön käynnistämisestä Suomen alueella ja osallistumisesta vieraan valtion pyynnöstä tämän alueella tapahtuvaan yhteistyöhön. Pykälän 2 momentin mukaan Poliisihallituksen on viipymättä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetun yhteistyön vireille tulosta ja päätöksestä käynnistää yhteistyö sisäministeriölle, joka voi päättää aloitetun yhteistyön tai avun jatkamisesta tai lopettamisesta.

Neuvoston Prüm-päätöksen 5 luvun 17 artiklassa määrätään unionin jäsenvaltioiden ns. yhteisistä operaatioista, joissa voi olla kyse esimerkiksi yhdessä naapurimaiden kanssa toteutettavasta suunnitelmallisesta tarkkailusta. Suojelupoliisilla on ilmeinen tarve tehdä oman toimialansa Prüm-yhteistyötä kansainvälisten kumppaneidensa kanssa. Sillä on myös poliisilain 9 lukuun perustuva oikeus tällaisen yhteistyön tekemiseen. Koska Suojelupoliisi kuitenkin ei ole Poliisihallituksen alainen poliisiyksikkö, ei ole olemassa asiallisia tai viranomaishierarkiaan perustuvia perusteita sille, että Poliisihallitukselle on säädetty oikeus päättää myös siitä Prüm-yhteistyöstä, jota Suojelupoliisi tekee omien kansainvälisten kumppaniensa kanssa. Nykyinen päätöksentekijätahoa koskeva sääntelyratkaisu muodostaa tosiasiallisen esteen Prüm-yhteistyön harjoittamiselle Suojelupoliisin toiminnassa. Poliisihallituksen päätösvallan käyttäminen Suojelupoliisin Prüm-yhteisoperaatioita koskevissa asioissa edellyttäisi, että Suojelupoliisi olisi pakotettu antamaan sille sellaisia operatiivista kansainvälistä yhteistoimintaansa koskevia tietoja, joiden antaminen ei ole salassapitosyistä mahdollista.

Poliisin Prüm-yhteistyöhön sovellettavat poliisilain 9 luvun 9 a-h §:t säädettiin vuonna 2017 Suojelupoliisia lainvalmistelun aikana kuulematta, vaikka ne soveltuvat myös sen toimintaan. Suojelupoliisi on eri yhteyksissä nostanut esiin tarpeen muuttaa luvun 9 a §:n 1-2 momenttia siten, että Suojelupoliisi säädetään oman Prüm-yhteistyönsä päätöksentekijäksi. Suojelupoliisi toteaa pitävänsä tärkeänä, että tätä tarkoittava muutos toteutetaan nyt, kun asianomaisiin pykäliin joka tapauksessa on tarkoitus tehdä täsmennyksiä.

Suojelupoliisin päällikkö  
Poliisineuvos

  
Antti Pelttari

Päälakimies

  
Jan Sjöblom

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

Tapio Puurunen / SM  
Juha Vehmaskoski / SM