

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston päätökseksi (*lainvalvontaviranomaisten erityisyksiköiden yhteistyö*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Itävallan tasavallan 6 päivänä joulukuuta 2006 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi yhteistyön parantami-

sesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2007

Sisäasiainministeri *Anne Holmlund*

Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI YHTEISTYÖN PARANTAMISESTA KRIISITILANTEISSA EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN ERITYISTOIMINTAYKSIKÖIDEN VÄLILLÄ**1 Yleistä**

Syyskuussa 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten erityistoimintayksiköt aloittivat yhteistyön poliisipäälliköiden toimintaryhmän alaisuudessa. Niin kutsutun Atlas-verkoston tavoitteena on tiivistää jäsenvaltioiden terrorismin vastaisten yksiköiden välistä yhteistyötä lisäämällä tietojenvaihtoa ja edistämällä keskinäistä avunantoa. Atlas-verkoston puitteissa on vuodesta 2001 alkaen toteutettu seminaareja, selvityksiä, aineiston vaihtoa ja yhteisiä harjoituksia. Viime vuosina EU:ssa käydyissä keskusteluissa useat jäsenvaltiot ovat painottaneet tarvetta luoda verkostolle oikeudelliset puitteet mahdollisten yhteisten operaatioiden varalta.

Keskustelujen pohjalta Itävallan tasavalta teki 6 päivänä joulukuuta 2006 ehdotuksen neuvoston päätökseksi yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä (asiakirja 15437/06 ENFOPOL 195, EUVL C 321, 29.12.2006, s. 45). Ehdotuksen tarkoituksena on luoda oikeudelliset puitteet niistä tilanteista varten, joissa jäsenvaltiot sopivat avun pyytämisestä ja antamisesta sekä vahvistaa vastuuta koskevia yleissääntöjä. Ehdotus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 artiklaan, 32 artiklaan ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohtaan.

Itävallan aloitetta ei vuoden 2007 alkupuolella käsitelty neuvoston puitteissa. Silloinen puheenjohtajamaa Saksa piti olennaisena ns. Prümin sopimuksen (SopS 53/2007) tiettyjen määräysten sisällyttämistä osaksi Euroopan unionin oikeusjärjestystä. Koska Prümin sopimus käsittelee myös rajat ylittävän yhteistyön tehostamista, katsottiin järkeväksi odottaa Prümin sopimuksen EU:n säännöstöön tuomisesta käytyjen keskustelujen lopputulosta. Tämä siksi, ettei tehtäisi päällekkäistä työtä. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto pääsi

12.–13.6.2007 poliittiseen yhteisymmärrykseen Prümin sopimuksen eräiden määräysten sisällyttämisestä EU:n oikeusjärjestykseen (asiakirja 9956/1/07 REV 1 CRIMORG 93 ENFOPOL 102). Puheenjohtajavaltio on 31.8.2007 toimittanut epävirallisen asiakirjan Itävallan aloitteesta. Muistion pääasiallinen sisältö-jakso perustuu tähän epäviralliseen asiakirjaan, jonka pohjalta valmisteluja jatketaan.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen johdannossa todetaan, että oikeudellisten puitteiden luominen auttaa jäsenvaltioita toimimaan nopeasti ja säästää aikaa kyseisentyypisen kriisin mahdollisesti ilmaantuessa. Jäsenvaltioiden kyky estää kriisitilanteita ja vastata niihin tehostuu kun erityisyksiköt tapaavat säännöllisesti ja järjestävät yhteistä koulutusta oppiakseen toistensa kokemuksista. Johdannossa todetaan, että ehdotus ei kata neuvoston päätösehdotuksessa Prümin sopimusten tiettyjen määräysten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionin oikeusjärjestystä (asiakirja 9956/1/07 REV 1 CRIMORG 93 ENFOPOL 102) tarkoitettuja yhteisiä operaatioita (17 artikla) eikä avustamista joukkotapahtumissa, katastrofeissa ja vakavissa onnettomuuksissa (18 artikla).

2.1 Päätöksen kohde

Päätöksen tarkoituksena on vahvistaa yleiset säännöt ja ehdot, joiden mukaisesti yhden jäsenvaltion erityistoimintayksiköt voivat antaa apua ja/tai toimia toisen jäsenvaltion alueella kriisitilanteissa tuki/avustus-ominaisuudessa (1 artikla).

2.2 Määritelmät

Erityistoimintayksiköllä tarkoitetaan jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisten erityisyksikköä, joka on erikoistunut kriisitilanteiden hallintaan. Kriisitilanteella puolestaan tarkoitetaan jäsenvaltiossa ilmenevää rikollisella teolla aiheutettua tilannetta josta aiheutuu vakava suora fyysinen uhka kyseisessä jäsenvaltiossa oleville henkilöille, infrastruktuurille tai instituutioille, erityisesti panttivangiksi ottamisen, kaappauksen tai niihin verrattavan tapahtuman uhka (ja jota jäsenvaltio ei kykene itse hallitsemaan) (2 artikla).

2.3 Avun antaminen toiselle jäsenvaltiolle

Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten pyynnöstä, jossa määritellään pyydetyn avun luonne kuten myös siitä johtuva operationaalinen tarve, jäsenvaltio voi pyytää toisen jäsenvaltion erityistoimintayksikön apua kriisitilanteeseen puuttumiseksi. Pyyntöön kohteena olevan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi hyväksyä tai hylätä pyynnön tai ehdottaa erityyppisen avun antamista.

Apu voi koostua tarvikkeiden sekä/tai asiantuntemuksen toimittamisesta ja/tai toimien toteuttamisesta pyynnön esittäneen jäsenvaltion alueella.

Operaatioiden toteuttamisessa erityistoimintayksikön virkamiehet oikeutetaan toimimaan tuki/avustustehtävissä pyynnön esittäneen jäsenvaltion alueella. He ovat oikeutettuja ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimiin pyydetyn avun tarjoamiseksi sikäli kun he;

a) operoivat/toimivat pyynnön esittäneen jäsenvaltion vastuulla, määräysvallan alaisena ja johdolla sekä pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, sekä;

b) operoivat/toimivat oman kansallisen lainsäädäntönsä toimivallan rajoissa.

Kun jäsenvaltion viranomaiset operoivat/toimivat toisessa jäsenvaltiossa ja/tai varusteita on käytetty tämän päätöksen perusteella, heidän siviili- ja rikosoikeudelliseen vastuuseensa sovelletaan Prümin sopimusta koskevan neuvoston päätösehdotuksen vas-

tuuartikloita 21(3a) ja (3b) sekä 22 (3 artikla).

2.4 Kokoukset ja yhteinen koulutus

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että niiden asianmukaiset yksiköt pitävät tarpeen mukaan kokouksia ja järjestävät yhteisiä koulutustilaisuuksia ja harjoituksia (6 artikla).

2.5 Kustannukset

Pyytävä jäsenvaltio vastaa niistä toiminnallisista kustannuksista jotka aiheutuvat pyydetyn jäsenvaltion yksiköille tämän päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä, sisältäen kuljetus ja majoituskustannukset mikäli asianomaiset jäsenvaltiot eivät muutoin sovi. Tämä ei kuitenkaan rajoita niitä mahdollisuuksia, joita olemassa olevat unionin rahoitusohjelmat tai Euroopan yhteisön yleiseen talousarvioon soveltuva taloussääntö tarjoavat (7 artikla).

2.6 Suhde muihin instrumentteihin

Jäsenvaltion voivat, muiden Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI- osaston sitoumusten rajoittamatta, jatkaa voimassa olevien kahden- tai monenvälisten sopimusten tai järjestelyjen soveltamista rajat ylittävässä yhteistyössä siltä osin kuin nämä eivät ole ristiriitaisia päätöksen tavoitteiden kanssa.

Jäsenvaltiot voivat tehdä tai saattaa voimaan uusia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä rajat ylittävässä yhteistyössä siltä osin kuin ne mahdollistavat päätöksen tavoitteiden syventämisen tai laajentamisen. Kyseiset sopimukset ja järjestelyt eivät vaikuta suhteisiin niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka eivät ole niissä osallisina (8 artikla).

3 Suhde muihin kansainvälisiin sopimuksiin

Suomessa 17.6.2007 voimaan tullut Prümin sopimus sisältää säännöksiä lainvalvontaviranomaisten yhteisistä operaatioista (24 artikla).

la) sekä avustamisesta joukkotapahtumissa, katastrofeissa ja vakavissa onnettomuuksissa (26 artikla). Ehdotus neuvoston päätökseksi Prümin sopimusten tiettyjen määräysten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionin oikeusjärjestystä (asiakirja 9956/1/07 REV 1 CRIMORG 93 ENFOPOL 102) sisältää vastaavasti säännöksiä yhteisistä operaatioista (17 artikla) sekä avustamisesta joukkotapahtumissa, katastrofeissa ja vakavissa onnettomuuksissa (18 artikla).

Prümin sopimus tai ehdotus neuvoston päätökseksi eivät kuitenkaan ole päällekkäisiä tämän päätösehdotuksen kanssa, sillä niiden tarkoituksena on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, rikosten ennalta estäminen sekä avustaminen esimerkiksi joukkotapahtumissa ja vakavien onnettomuuksien sattuessa. Tällä päätösehdotuksella puolestaan luotaisiin oikeudelliset puitteet avun antamiseen jo tapahtuneissa ihmisen aiheuttamissa kriisitilanteissa. Lisäksi tämä päätösehdotus koskee pelkästään lainvalvontaviranomaisten kriisitilanteiden hallintaan erikoistuneita erityisyksiköitä.

Rajan yli tapahtuvasta operatiivisesta yhteistyöstä on säännöksiä myös muun muassa Schengenin yleissopimuksessa ja EU:n vuoden 2000 oikeusapusopimuksessa. Näiden sopimusten rajat ylittäviä toimia koskevat määräykset liittyvät kuitenkin pääosin tilanteisiin, joissa on käsillä rikoksen tekemisen jälkeinen tilanne.

4 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksen mukaisen yhteistyön edellytyksistä määrääminen kuuluu lainsäädännön alaan. Yhteistyö koskisi pääsääntöisesti Atlas-verkostoon osallistuvaa poliisin valtakunnallista valmiusyksikköä (ns. Karhuryhmä). Lisäksi tietyissä tapauksissa rajavartiolaitoksen valmiusjoukot voisivat antaa poliisille virka-apua voimassa olevien säädösten ja sopimusten mukaisesti. Tullilaitoksella ei ole ehdotuksessa tarkoitettuna kaltaisia valmiusyksiköitä.

Poliisilain 53 §:n 1 momentin mukaan poliisin antamasta virka-avusta vieraan valtion poliisille on voimassa, mitä siitä on erikseen

säädetty tai Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa sovittu. Sisäasiainministeriön määräyksen mukaan poliisin valmiusyksikköä voidaan käyttää kansainvälisissä tehtävissä asiantuntija- tai toiminnallisena yksikkönä, mikäli kohdemaata sitä pyytää tai sallii sen tulo.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei myöskään estä ulkomaan viranomaisen kutsumista apuun päätösehdotuksessa tarkoitetuissa kriisitilanteissa. Olennaista on, että kyse on vain tuki/avustustehtävistä ilman poliisin toimivaltaa.

Sekä siviilioikeudellisen vastuun että rikosoikeudellinen virkavastuun osalta ehdotettavat säännökset vastaavat Prümin sopimuksen sisältöä. Näin ollen Prümin sopimuksen kansallisen hyväksymisen yhteydessä näiltä osin tehty lainmuutokset kattavat myös nyt ehdotettavan tilanteen, joten lakimuutosten tarvetta ei ole.

5 Ahvenanmaan asema

Asia kuuluu valtakunnan toimivaltaan.

6 Taloudelliset vaikutukset

Rajat ylittävistä operatiivisista toimista aiheutuu kustannuksia, joiden määrä riippuu toimenpiteiden laadusta ja kestosta. Näistä kustannuksista jäsenvaltiot vastaavat kokonaisuudessaan. Unionin rahoitusohjelmia sekä Euroopan yhteisön yleistä talousarviota voidaan hyödyntää esimerkiksi yhteisten seminaarien osalta mikäli niiden asettamat edellytykset täyttyvät (oikeus- ja sisäasioiden nykyinen rahoitusohjelma kattaa vuodet 2007 - 2013).

7 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Päätösehdotus annettiin joulukuussa 2006, ja Euroopan parlamenttia pyydettiin antamaan lausuntonsa ehdotuksesta täysistunnonaan 23.–26.3.2007. Parlamentti ei ole vielä lausunut asiasta. Käsittely jatkuu lokakuussa poliisiyhteistyöryhmässä.

8 Valtioneuvoston kanta

Poliisin valmiusyksiköllä on ollut Pohjoismaiden ja muiden EU-maiden poliisin erityisyksiköiden kanssa jo pitkään yhteistointa, johon on kuulunut muun muassa tiedon- ja kaluston vaihtoa sekä koulutusta ja yhteisiä harjoituksia. Valtioneuvosto pitää tarpeenmukaisena, että luodaan yleiset puitteet yhteistoiminnalle käytännön kriisitilanteissa, joten ehdotusta voidaan kannattaa.

Päätösehdotuksella luodaan unionitason puitteet yhteistoiminnalle. Avun antaminen yksittäisissä tapauksissa, operaatioiden toteuttaminen tukitehtävissä sekä tukitehtävien sisältö ja ehdot jäävät kansallisesti sovittavaksi kahden- tai monenvälisesti. Koska eri jäsenvaltioiden toimintatavat, toimivaltasäännökset ja toimivaltaiset viranomaiset vaihtelevat, valtioneuvosto pitää perusteltuna kyseistä menettelyä.

Valtioneuvosto pitää myös olennaisena ehdotuksen säännöksiä siitä, että pyyntö voidaan hylätä tai ehdottaa erityyppisen avun antamista. Samoin olennaisia ovat säännökset siitä, että toiminta tapahtuu pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti sekä sen vastuulla, määräysvallassa ja johdolla. Näin ollen Suomessa mahdollisesti tapahtuvissa yksittäisissä operaatioissa joihin ulkomaisia virkamiehiä osallistuu, Suomen viranomaiset voivat varmistaa että toimitaan Suomen lain asettamien edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

Jatkossa tulee myös arvioida sitä, miten usein ehdotuksessa tarkoitettuja yhteistoimia tarvitaan ja miten koulutus ja muu yhteydenpito järjestetään. Valtioneuvoston arvion mukaan operatiivinen yhteistyö voisi tulla ajankohtaiseksi erityisesti lähivaltioiden kanssa, ja se voisi sisältää esimerkiksi neuvottelu- ja suunnitteluapua.