

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2007 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (lainvalvontaviranomaisten erityisyksiköiden yhteistyö)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 1 päivänä lokakuuta 2007 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (lainvalvontaviranomaisten erityisyksiköiden yhteistyö) (U 28/2007 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- ylikomisario Pekka Höök, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- rajavartiolaitoksen esikunta
- Tullihallitus.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Syyskuussa 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten erityistoimintayksiköt aloittivat yhteistyön poliisipäällikköiden toimintaryhmän alaisuudessa. Tämän Atlas-verkoston puitteissa on vuodesta 2001 alkaen toteutettu seminaareja, selvityksiä, aineiston vaihtoa ja yhteisiä harjoituksia.

Itävallan tasavalta teki joulukuussa 2006 aloitteen, joka sisälsi ehdotuksen neuvoston päätökseksi yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä. Päätösehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa yleiset säännöt ja ehdot, joiden mukaisesti yhden jäsenvaltion eri-

tyistoimintayksiköt voivat antaa apua ja/tai toimia toisen jäsenvaltion alueella kriisitilanteissa tuki/avustusominaisuudessa.

Itävallan aloitetta ei vuoden 2007 alkupuolella käsitelty neuvostossa. Koska Prümin sopimus käsittelee myös rajat ylittävän yhteistyön tehostamista, katsottiin järkeväksi odottaa Prümin sopimuksen EU:n säännöstöön tuomisesta käytyjen keskustelujen lopputulosta, jotta ei tehtäisi päällekkäistä työtä. Poliittisen yhteisymmärryksen synnyttyä Prümin sopimuksen eräiden määräysten sisällyttämisestä EU:n oikeusjärjestykseen, on puheenjohtajavaltio käynnistänyt Itävallan aloitteeseen pohjautuvan valmistelun uudelleen.

Valtioneuvoston kanta

Poliisin valmiusyksiköllä on ollut Pohjoismaiden ja muiden EU-maiden poliisin erityisyksiköiden kanssa jo pitkään yhteistoimintaa, 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kyseessä oleva ehdotus neuvoston päätökseksi koskee EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten erityistoimintayksiköiden yhteistyötä. Tätä Atlas-yhteistyötä on toteutettu käytännössä jo vuodesta 2001 lähinnä erilaisten seminaarien, selvitysten ja harjoitusten muodossa. Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa yleiset säännöt ja ehdot, joiden mukaisesti yhden jäsenvaltion toimintayksiköt voivat antaa apua ja toimia toisen jäsenvaltion alueella kriisitilanteissa tuki- tai avustusominaisuudessa. Suomessa yhteistyö koskee pääsääntöisesti Atlas-verkostoon osallistuvaa poliisin valtakunnallista valmiusyksikköä, ns. Karhu-ryhmää. Lisäksi tietyissä tilanteissa rajavartiolaitoksen valmiusjoukot voivat antaa poliisille virka-apua.

Ehdotus neuvoston päätökseksi perustuu Itävallan joulukuussa 2006 tekemään aloitteeseen, joka jäi odottamaan Prümin sopimuksen EU:n lainsäädäntöön tuomisesta käytävien keskuste-

lujen lopputulosta päällekkäisen työn välttämiseksi. Niissä keskusteluissa kesällä 2007 saavutetun poliittisen yhteisymmärryksen jälkeen puheenjohtajavaltio on ryhtynyt jatkamaan nyt käsiteltävänä olevan neuvoston päätöksen valmistelua.

Valiokunta on arvioinut ehdotusta U-kirjelmän ja siihen liittyneen englanninkielisen päätösehdotuksen sekä sisäasiainministeriön valiokunnalle toimittaman, ehdotuksen käsittelyä U-kirjelmän jälkeen selostavan muistion (9.10.2007) pohjalta.

Ehdotuksen tarkoituksena on luoda yleiset puitteet yhteistoiminnalle käytännön kriisitilanteissa. Koska eri jäsenvaltioiden toimintatavat, toimivaltasäännökset ja toimivaltaiset viranomaiset vaihtelevat, voidaan tätä menettelyä pitää perusteltuna. Valiokunta painottaa, että avun antaminen yksittäistapauksissa, operaatioiden toteuttaminen tukitehtävissä sekä tukitehtävien sisältö ja ehdot jäävät kansallisesti sovittavaksi kahden- tai monenvälisesti. Erityisen tärkeää on, että toisen valtion pyyntö yhteistoiminnallisen avun saamiseksi voidaan myös hylätä tai ehdottaa toisen tyyppisen avun antamista. Tilanteet

vaihtelevat ja avunpyyntö saattaa olla sellainen, että omat resurssit eivät esimerkiksi sillä hetkellä riitä avun antamiseen.

Ehdotuksen mukaan itse toiminta tapahtuu pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti sekä sen vastuulla, määräysvallassa ja johdolla. Suomessa poliisin kenttäjohtajärjestelmän mukaisesti poliisin valmiusyksikkö toimii kyseessä olevan tapahtuman tai erityistilanteen kenttäjohtajan alaisuudessa. Mikäli ulkomaista apua toiselta erityisyksiköltä pyydetään, apua antava yksikkö toimii kansallisen yksikön johdon alaisuudessa. Kun jäsenvaltion viranomaiset toimivat toisessa jäsenvaltiossa tai varusteita on käytetty tämän päätöksen perusteella, siviili- ja rikosoikeudelliseen vastuuseen sovelletaan Prümin sopimusta koskevan neuvoston päätöksen vastuuartikloja.

Saadun selvityksen mukaan Atlas-yhteistyö eri muotoineen on havaittu tärkeäksi. Yhteistyöverkostoa on voitu Suomessa hyödyntää konkreettisesti esimerkiksi uudistettaessa poliisin valmiusyksikköä vuosina 2004—2005. Erilaisen tapahtumien ja kokemusten sekä keskinäisen kanssakäymisen myötä oikeudellisten puitteiden vahvistaminen on koettu tarpeelliseksi.

Ehdotukseen voidaan suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti. Valiokunta korostaa edellä mainittujen, valtioneuvoston kantaankin sisältyvien peruseräkkeiden merkitystä oikeudellisen sääntelyn lähtökohtana. Päätösehdotus on sääntelyltään verraten niukkaa. Ehdotus on työryhmätyöskentelyssä jonkin verran selkeytynyt, mutta sääntelyä on edelleen tarpeen täsmentää. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Suhde muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja säädöksiin

Valiokunta toteaa, että poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävän yhteistyön oikeudellinen sääntely on varsin moninaista.

Poliisiyhteistyötä on perinteisesti säännelty kahden- tai monenvälisin sopimuksin. Nyt käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat, muiden Euroopan unionista

tehdyn sopimuksen VI osaston sitoumusten rajoittamatta, jatkaa voimassa olevien kahden- tai monenvälisen sopimusten tai järjestelyjen soveltamista rajat ylittävissä yhteistyössä siltä osin kuin nämä eivät ole ristiriitaisia päätöksen tavoitteiden kanssa. Jäsenvaltiot voivat myös tehdä tai saattaa voimaan uusia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä rajat ylittävissä yhteistyössä siltä osin kuin ne mahdollistavat päätöksen tavoitteiden syventämisen tai laajentamisen.

Eräitä keskeisiä lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä säänteleviä oikeudellisia instrumentteja ovat Prümin sopimus sekä valmisteilla oleva neuvoston päätös Prümin sopimuksen tiettyjen määräysten sisällyttämisestä osaksi EU:n oikeusjärjestystä. Rajan yli tapahtuvasta operatiivisesta yhteistyöstä on määräyksiä myös muun muassa Schengenin yleissopimuksessa ja EU:n jäsenvaltioiden oikeusapusopimuksessa. Jäsenvaltioiden rajojen yli tapahtuvasta operatiivista yhteistyöstä on määräyksiä myös tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyssä yleissopimuksessa (Napoli II), jonka osalta kansallisia viranomaisia Suomessa ovat tulliviranomaisten lisäksi poliisiviranomaiset ja rajavartiolaitoksen viranomaiset.

Kirjelmässä on pyritty vertailemaan päätösehdotuksen ja mainittujen sopimusten välisiä eroja. Päätösehdotuksessa tarkoitettua kriisitilanteen määritelmää on sittemmin täsmennetty viittaamalla terrorismin torjunnasta tehdyssä puitepäätöksessä (2002/475) määriteltyihin terrorismirikoksiin. Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella edelleen jäävän epäselväksi, mikä on päätösehdotuksen suhde edellä mainittuun sääntelyyn. Valiokunta korostaa, että päällekkäistä sääntelyä tulee välttää ja ehdotettua neuvoston päätöksen erityisyyttä tässä suhteessa täsmentää.

Lisäksi 20.8.2007 tuli voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007 rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virka-

miesten tehtävien ja toimivallan osalta. Tämän Rabbit-toiminnan tarkoituksena on antaa nopeiden rajainterventioyryhmien avulla nopeasti rajoitetun ajan operatiivista apua sitä pyytävälle jäsenvaltiolle, joka on joutunut äkillisen ja poikkeuksellisen paineen alaiseksi erityisesti siksi, että sen ulkorajalle saapuu suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia, jotka pyrkivät asianomaisen jäsenvaltion alueelle. Jäsenvaltiot osallistuvat Rabbit-toiminnassa käytettävien rajavartioiden valmiusluetteloon kansallisten asiantuntijoiden luettelon kautta. Valiokunta pitää tärkeänä, että ero Rabbit-toiminnan ja tässä kirjelmässä tarkoitettujen erityistoimintayksiköiden Atlas-yhteistyön välillä pidetään selkeänä. Myös tältä osin päällekkäisyyksiä tulee välttää.

Toisen valtion virkamiesten toimivalta ja vastuu

Valiokunta on jo edellä tähdentänyt tarvetta täsmentää ehdotetun neuvoston päätöksen suhdetta muihin voimassa oleviin ja valmisteilla oleviin oikeudellisiin instrumentteihin. Erityisen tärkeää tämä on viranomaisten toimivaltuuksien ja noudatettavien menettelytapojen kohdalla.

Päätösehdotuksen mukaan jäsenvaltion pyytämä apu voi olla sekä tarvikkeiden tai asiantuntimuksen antamista että toimien toteuttamista pyynnön esittäneen jäsenvaltion alueella. Operaatioiden toteuttamisessa erityistoimintayksikön virkamiehet oikeutetaan toimimaan tuki- tai avustustehtävissä. Operaatioiden toteuttamisesta ja niiden mahdollisesta laadusta ei päätöksessä eikä valtioneuvoston kirjelmässä ole täsmällisempää kuvausta. Epäselväksi jää, millaista toimivaltaa — kuten esimerkiksi voimankäyttövaltaa — toisen jäsenvaltion apujoukko käyttäen annettaisiin. Päätösehdotuksen mukaan tätä rajaa yhtäältä operaatiomaan kansallinen lainsäädäntö ja toisaalta apuna olevan virkamiehen oman valtion kansallisessa lainsäädännössä säädetyt toimivaltuuksien rajat. Valiokunnan mielestä olisi suotavaa, että ulkomaisten viranomaisten mahdollisista kyseeseen tulevista tehtävistä ja viranomaisten toimivallasta olisi ehdotetussa päätöksessä tarkempia määrittelyjä. Jatkossa olisi aiheellista jollain tavoin täsmentää,

tulisivatko kyseeseen tulevat tehtävät liittymään esimerkiksi järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, rikoksen selvittämiseen tai pelastustoimiin.

Kaiken kaikkiaan olisi selventävää verrata neuvoston päätökseen ehdotettuja toimivalta-säännöksiä Prümin sopimuksen vastaaviin määräyksiin.

Päätösehdotukseen on lisätty maininta aseiden käytöstä (3 artiklan 2 alakohta), mikä sinänsä on tärkeä maininta. Aseiden käyttötilanteita, kuten itsepuolustus tai voimankäyttö, ei kuitenkaan määritellä sen tarkemmin. Valtioneuvoston kannasta ei ilmene sitä, miten Suomi suhtautuu tässä yhteydessä ulkomaisen viranomaisen osallistumiseen ampuma-aseiden käyttöön. Päätösehdotukseen ei myöskään sisälly säännöksiä aseiden hallussapidon sallittavuudesta, toisin kuin Prümin sopimuksessa.

Päätösehdotukseen lisätyssä vastuuartiklassa (4 artikla) viitataan valmisteilla olevan Prümin sopimusta koskevan neuvoston päätöksen tiettyihin artikloihin. Valiokunta painottaa, että rikosoikeudellisen vastuun ja suojan tulee olla sama kuin apua pyytäneen valtion vastaavilla virkamiehillä.

Hallintovaliokunta on linjannut lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävään yhteistyöhön liittyviä toimivaltakysymyksiä lukuisissa kannanotoissaan. Keskeisiä tässä suhteessa ovat esimerkiksi Prümin sopimus (mm. HaVM 36/2006 vp), Napoli II -yleissopimus (mm. HaVM 2/2004 vp), asiantuntijatiimiasetus eli ns. rabbit-asetus (mm. HaVL 4/2007 vp ja HaVL 58/2006 vp) sekä Suomen liittyminen Schengenin sopimukseen (mm. HaVL 7/1998 vp). Näihin kokonaisuuksiin liittyy myös valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia, joita perustuslakivaliokunta on arvioinut omissa kannanotoissaan.

Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Kirjelmän mukaan ehdotuksesta ei aiheutuisi muutostarpeita Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Kuten valiokunta on edellä todennut, päätösehdotuksessa on vielä täsmennettävää ja ehdotuksen käsittely on muutoinkin vielä kesken. Valiokunta katsoo, että ehdotuksen vaikutuksia

Suomen lainsäädäntöön on syytä arvioida tarkkaan. Siinä yhteydessä on paikallaan kiinnittää huomiota muiden seikkojen ohella muun muassa niihin tehtäviin, joita suorittaessaan ulkomaiset virkamiehet rinnastettaisiin suomalaisiin virkamiehiin rikosoikeudellisen vastuun ja suojan suhteen (vrt. rikoslain 40 luvun 12 § ja 16 luvun 20 §). Ehdotuksen vaikutuksia arvioitaessa on asiasisällöllisen analyysin lisäksi tärkeää varmistua sääntelyn oikeasta tasosta.

Valiokunta toteaa sen kirjelmästään ilmenevän seikan, että tullilaitoksella ei ole ehdotuksessa tarkoitettuna kaltaisia valmiusyksiköitä. Rajat ylittävällä erityistoimintayksiköiden opera-

tiivisella yhteistyöllä saattaa kuitenkin olla ainakin välillisiä vaikutuksia Tullin valvonta- ja rikostorjuntatoimintaan. Sen vuoksi on valiokunnan mielestä tarpeen, että tullilaitos pidetään ajan tasalla päätöstä valmisteltaessa ja että sitä kuullaan mahdollisessa päätöksen kansalliseen soveltamiseen liittyvässä säädösvalmistelussa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäsen. Maarit Feldt-Ranta /sd
Heli Järvinen /vihr
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Elsi Katainen /kesk
Timo Korhonen /kesk

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Unto Valpas /vas
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.