Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallintovaliokunta
4.4.2022

Asia: OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen tiistai 05.04.2022 klo 12.15; Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus neuvoston suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä (E 11/2022 vp)

Komissio antoi 8.12.2021 kolme ehdotusta, jotka muodostavat yhdessä EU:n poliisiyhteistyön säännöstön. Ehdotuksiin sisältyy i) ehdotus neuvoston suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä (KOM(2021) 780 final), ii) ehdotus direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeviksi uusiksi säännöiksi (KOM(2021) 782 final) sekä iii) ehdotus Prüm-puitteiden mukaisen automaattisen tietojenvaihdon tarkistetuista säännöistä (KOM(2021) 784 final). Näihin ehdotuksiin, ja etenkin ehdotukseen neuvoston suositukseksi operatiivisesta poliisiyhteistyöstä linkittyy tiiviisti myös 14.12. annettu esitys Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta.

Ehdotuksen sisältö

Neuvoston suositus poliisin operatiivisesta yhteistyöstä koostuu yhdeksästä jaksosta, joissa annettavilla suosituksilla pyritään kehittämään ja helpottamaan lainvalvontayhteistyötä asiaankuuluvien kansallisten virastojen ja toimijoiden välillä ja siten tukemaan jäsenvaltioita niiden torjuessa vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta ja terrorismia. Suosituksella pyritään edesauttamaan yhteisten standardien muodostumista, jotta eri jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilla on mahdollisuus tehdä tehokkaasti yhteistyötä. Suositukseen sisältyy operatiivista poliisiyhteistyötä käsitteleviä toimia ja sen avulla on tarkoitus kehittää myös Schengenin säännöstöä muun muassa niin, että sisärajavalvonnan palauttamisen sijaan sisäisen ja yleisen turvallisuuden uhkiin vastaamisessa hyödynnettäisiin aiempaa paremmin poliisiyhteistyön välineitä.

Suosituksen jakso 1 käsittää määritelmät olennaisista termeistä. Jakso 2 sisältää suosituksia, joiden tarkoituksena on puuttua esteisiin, jotka haittaavat poliisien toimintaa muissa jäsenvaltioissa rajat ylittävien takaa-ajojen, rajojen yli tapahtuvan valvonnan sekä yhteisten partioiden ja muiden yhteisten operaatioiden yhteydessä. Jaksot 3 ja 4 keskittyvät ihmissalakuljetuksen, laittoman muuttoliikkeen ja ihmiskaupan ehkäisyyn ja torjuntaan. Jaksossa 5 annetaan suosituksia, joiden tarkoituksena on muuttaa nykyiset poliisi- ja tulliyhteistyökeskukset EU:n sisäisillä raja-alueilla yhteisiksi poliisi- ja tulliasemiksi. Jaksossa 6 annetaan suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa yhteisten operaatioiden suunnittelua, koordinointia ja tukemista kaikkialla EU:ssa. Jaksossa 7 annetaan suosituksia, joiden tarkoituksena on varmistaa tietojen ja viestinnän tehokas saatavuus rajat ylittävissä operaatioissa. Jaksossa 8 annetaan suosituksia, joiden tavoitteena on siirtyä kohti EU:n yhteistä poliisikulttuuria lisäämällä merkittävästi operatiivista poliisiyhteistyötä koskevaa yhteistä koulutusta. Jaksossa 9 esitetään lopulliset suositukset.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

Ehdotuksen oikeusperusta

Komissio on katsonut, että ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklat 87(3) ja 89 luettuna yhdessä SEUT 292 artiklan kanssa. SEUT-sopimuksen 87 artiklan 3 kohta liittyy lainvalvontaviranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä koskeviin toimenpiteisiin. SEUT-sopimuksen 89 artiklassa käsitellään toimenpiteitä, jotka koskevat edellytyksiä ja rajoituksia, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella. SEUT 292 artiklassa todetaan, että ”Neuvosto antaa suosituksia (…) komission ehdotuksesta aina silloin, kun perussopimuksissa määrätään, että neuvosto hyväksyy säädöksen komission ehdotuksesta. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti aloilla, joilla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä.”

Neuvoston oikeuspalvelu on suositusta koskevissa neuvotteluissa tarkentanut, että suositukset eivät ole sitovia (strictly non-binding) ja niillä ei voida muuttaa unionin lainsäädäntöä tai muita instrumentteja, kunhan nämä ovat linjassa unionin lainsäädännön kanssa. Suositusten hyväksymisestä ja siitä että ne eivät ole sitovia, on säädetty SEUT 288 artiklassa. EU-tuomioistuimen päätöksen mukaan suosituksia ei ole tarkoitettu luomaan oikeudellisesti sitovia vaikutuksia, eikä niiden kautta voida asettaa yksilöidä koskevia oikeuksia, mutta kansallisten tuomioistuinten tulee kuitenkin ottaa ne huomioon päätöksissään erityisesti kansallisten tulkintojen valottamiseksi tai jos ne tukevat sitovaa EU-lainsäädäntöä. Suositusta koskevissa neuvotteluissa on myös kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotus muotoillaan tavalla, joka vastaa suosituksen luonnetta eli niin, että vältetään mitään oikeudelliseen sitovuuteen viittaavaa.

Suomen kanta tiivistetysti

Suomi pitää hyvänä, että lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoa tarkistavien lainsäädäntöesitysten ohella pyritään kehittämään myös rajat ylittävää operatiivista poliisiyhteistyötä ja että EU:n sisäistä turvallisuutta ja sen ylläpitämistä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti. Suomi pitää ehdotuksen antamista neuvoston suosituksen muodossa asianmukaisena, sillä lainvalvontaviranomaisten operatiivinen toiminta kuuluu jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden piiriin.

On hyvä, että komissio on suosituksessa täsmentänyt, että termillä ’poliisiyhteistyö’ viitataan toimintaan, johon osallistuvat jäsenvaltioiden kaikki toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset. Suomi pitää tervetulleena sitä, että suositus katsotaan osaksi Schengenin säännöstöä, minkä myötä on mahdollista edelleen tiivistää yhteistyötä Schengenin säännöstöä noudattavan Norjan kanssa. Niin ikään Suomi pitää tervetulleena sitä, että suosituksessa esitetään rajat ylittävän takaa-ajon laajentamista maarajoilta myös vesi- ja ilmarajoille, ja katsoo tällä esityksellä edistettävän myös kansallisesti tarpeelliseksi havaittuja tarpeita.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Suomi katsoo, että operatiivista poliisiyhteistyötä käsittelevässä suosituksessa olisi ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan vastaisten toimien osalta asianmukaista viitata jäsenvaltioiden toimesta Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) puitteissa määritettyihin ja säännöllisesti arvioitaviin ja päivitettäviin EU:n rikostorjuntaprioriteetteihin, jotka perustuvat niin Europolin kuin Frontexin toimesta laatimiin uhka-arvioihin. Suomi pitää tärkeänä sitä, että suosituksella ei muodostettaisi jo olemassa olevien ja hyvin toimivien rakenteiden kanssa päällekkäisiä rakenteita. Suomi odottaakin komission selventävän neuvotteluissa sitä, miten komission esitys uuden koordinointifoorumin perustamisesta asemoituisi suhteessa EMPACT-foorumiin.

Ehdotuksen käsittely neuvostossa

Suosituksen käsittely on aloitettu neuvoston lainvalvontatyöryhmässä 20.12.2021. Puheenjohtaja on ilmoittanut, että sen tavoitteena olisi saada suositusta koskenut neuvottelut valmiiksi työryhmätasolla 26.4.2022.

Poliisijohtaja Hannele Taavila

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi