OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

4.4.2022

Hallintovaliokunnalle

LsN Tanja Innanen, LsN Lauri Koskentausta

KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI POLIISIN OPERATIIVISESTA YHTEISTYÖSTÄ (E 11/2022)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa E-kirjeestä 11/2022, joka koskee komission ehdotusta neuvoston suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä (KOM(2021) 780 FINAL).

E-kirjeen mukaan suositusta koskevan ehdotuksen käsittely on käynnistetty neuvoston lainvalvontatyöryhmän (LEWP) 11.1.2022 pidetyssä kokouksessa. Asia on ollut oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 7.-11.2.2022. Oikeusministeriö ei ole osallistunut suositusta koskeviin neuvotteluihin, eikä ole tietoinen ehdotuksen tämän hetkisestä sisällöstä. Asia on luonteeltaan sellainen, että olisi ollut mahdollista harkita myös U-kirjelmän mahdollisuutta.

Vaikka kyse on suosituksesta, se sisältää ehdotuksia, joilla on merkittäviä lainsäädäntövaikutuksia. Suositusta koskevan ehdotuksen johdanto-osassa kuitenkin todetaan, että suositus ei ole sitova. Johdantokappaleessa 10 todetaan seuraavasti: ”Koska tämä suositus ei ole sitova, jäsenvaltioiden olisi pantava siinä suositellut toimenpiteet täytäntöön sovellettavien unionin oikeuden säädösten ja erityisesti sitovien säädösten mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti toteutettava suositellut toimenpiteet Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä ’Schengenin yleissopimus’, mukaisesti erityisesti valitsemalla suositellut vaihtoehdot, jos Schengenin yleissopimuksessa määrätään useista vaihtoehdoista, *sekä laajentamalla soveltamisalaa ja antamalla täydentäviä säännöksiä* Schengenin yleissopimuksen asiaa koskevien artiklojen täytäntöönpanemiseksi ja niiden mukaisesti.”

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Ehdotuksen 9 kohdassa todetaan puolestaan, että jäsenvaltioiden olisi kuuden kuukauden kuluessa suosituksen antamisesta toteutettava tarvittavat toimenpiteet, myös muuttamalla kansallisia sääntöjään ja tarvittaessa muiden jäsenvaltioiden kanssa tekemiään kahden- ja monenvälisiä sopimuksia, unionin oikeuden mukaisesti suosituksen panemiseksi täytäntöön.

Komissio toteaa ehdotuksen perusteluissa, että rajat ylittävään operatiiviseen poliisiyhteistyöhön kuuluu tyypillisesti yhden jäsenvaltion virkapukuisten ja aseistettujen poliisivoimien fyysinen toiminta muiden jäsenvaltioiden alueella. Tarkoituksena on toteuttaa ennaltaehkäiseviä toimia ja pakkotoimenpiteitä, jotka voivat johtaa henkilöiden väliaikaiseen pidättämiseen ja vangitsemiseen, kunnes toisen jäsenvaltion viranomaiset saapuvat. Komission mukaan tämän tyyppiset operaatiot koskettavat jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden ydintä ja voivat johtaa perustuslaillisiin kysymyksiin, minkä vuoksi uuden EU:n lainsäädännön antaminen tällä alalla on erittäin arkaluonteinen kysymys. Tämän takia neuvostossa vaaditaan yleensä yksimielisyyttä äänestettäessä operatiivista yhteistyötä koskevasta EU:n lainsäädännöstä. Komissio katsoo, että tässä vaiheessa on liian aikaista antaa ehdotusta sitovaksi EU:n lainsäädännöksi tämän tyyppisen operatiivisen poliisiyhteistyön yhdenmukaistamisesta. Komission mukaan on kuitenkin huomattava, että vaikka suositukset eivät SEUT-sopimuksen mukaan ole oikeudellisesti sitovia EU:n tuomioistuimen tulkinnan mukaisesti, ne ovat säädöksiä, eikä näin ollen voida katsoa, ettei niillä ole oikeusvaikutuksia. Suositukset onkin tarvittaessa otettava huomioon kansallisella tasolla. Komissio toteaa, että aiempien asiaa koskevien neuvoston päätelmien ja joidenkin jäsenvaltioiden jo täytäntöön panemien hyvien käytäntöjen perusteella komissio päättänyt ehdottaa neuvoston suositusta, jossa esitetään useita suositeltuja toimia jäsenvaltioiden operatiivisen yhteistyön parantamiseksi. Komissio aikoo seurata tämän suosituksen täytäntöönpanoa ja arvioida, tarvitaanko jatkossa rajat ylittävää operatiivista poliisiyhteistyötä koskevaa sitovaa EU:n lainsäädäntöä.

Suositusehdotukseen sisältyy merkittäviä lainsäädäntövaikutuksia, jotka liittyvät oikeusministeriön toimialaan erityisesti rajat ylittävän takaa-ajon ja rajojen yli tapahtuvan valvonnan osalta, jotka koskevat rikoksen esitutkintavaihetta.

Rajat ylittävän takaa-ajon osalta ehdotetaan muun ohella soveltamisalan laajentamista uusiin rikoksiin sekä maarajojen lisäksi myös meri-, joki-, järvi- ja ilmarajojen ylittämiseen. Lisäksi ehdotetaan aseenkäyttöoikeuden sekä henkilön vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen käytön laajentamista toisen jäsenvaltion alueella.

Rajojen yli tapahtuvan valvonnan osalta ehdotetaan muun ohella vastaavasti soveltamisalan laajentamista uusiin rikoksiin sekä kyseessä olevan ri-

koksen vakavuutta koskevan kynnyksen poistamista. Lisäksi ehdotetaan rikoksesta epäiltyjen lisäksi valvonnan mahdollistamista suhteessa henkilöihin, jotka voivat johdattaa tällaisten epäiltyjen tunnistamiseen tai jäljittämiseen, sekä aseenkäyttöoikeuden laajentamista.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että epäselvänä voitaneen pitää, tarkoittaako suositusehdotus, että poliisin pääsyä unionin ja kansainvälisiin tietokantoihin eurooppalaisen hakuportaalin kautta tulisi laajentaa.

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta

Suositusehdotuksen kohdissa 2.1 ja 2.2 mainitut asiat ovat merkityksellisiä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Kyseisten suositusten on arvioitu edellyttävän mahdollisesti Suomen lainsäädännön tarkistamista niiden johdosta.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut täysivaltaisuussäännöksiä esimerkiksi lausunnossaan PeVL 36/2018 s. 29-31. Valiokunta on tuolloin kuvannut käytäntönsä lähtökohtia seuraavasti ”Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I). Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II).”

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota täysivaltaisuuden rajoitusten arviointiin esimerkiksi lausunnoissaan PeVL 35/2018 s. 24-26, PeVL 36/2018 s. 29-31 ja PeVL 66/2016 vp s. 2-3. Valiokunta on todennut, että ”täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 65/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 1/2007 vp, s. 3, PeVL 56/2006 vp, s. 3).”

Valiokunta on pitänyt useissa lausunnoissaan merkityksellistä vieraan valtion toimivallan sitomista Suomen viranomaisen päätökseen, esimerkiksi lausunnossa PeVL 35/2018 s. 24-26, PeVL 36/2018 s. 29-31 valiokunta on todennut, että ”Täysivaltaisuutta koskevan arvioinnin kannalta merkityksellistä kuitenkin on, että vieraan valtion virkamiehen toiminta perustuu Suomen viranomaisten päätökseen (ks. myös PeVL 66/2016 vp, s. 3 ja PeVL 65/2016 vp, s. 3).”

Toisaalta Prümin sopimusta arvioidessaan valiokunta on todennut, että

> ”Sopimuksen 25 artiklan perusteella toisen sopimusvaltion virkamiehet voivat ylittää valtion rajan ilman Suomen viranomaisten ennakkosuostumusta suorittaakseen rajan läheisyydessä väliaikaisia toimenpiteitä, joita tarvitaan torjumaan välitön vaara hengelle tai terveydelle. Virkamiesten on ilmoitettava Suomen viranomaisille välittömästi rajan ylittämisestä, jonka jälkeen vastuun toimenpiteestä on siirryttävä mahdollisimman pian Suomen viranomaisille. Rajanylittämisoikeus on kytketty kiireellisiin tilanteisiin. Lisäksi rajanylittävien virkamiesten on noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Järjestely ei ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta (ks. PeVL 21/2003 vp, s. 3).” PeVL 56/2006 vp s. 2-4

Samassa yhteydessä valiokunta on myös tarkastellut toisen valtion virkamiehen voimankäyttöoikeuksia

> ”Toisen sopimusvaltion virkamies saa sopimuksen 28 artiklan 2 kappaleen nojalla käyttää yhteisen operaation yhteydessä virka-asetta, ammuksia ja muita tarvittavia varusteita vain oikeutetussa itsensä tai toisen puolustamisessa. Tällaisena toimivallan määrittely on varsin väljä ja epämääräinen. Saksankielisen alkuperäistekstin mukaan kysymys on kuitenkin hätävarjelusta, joka Suomessa merkitsee viittausta rikoslain 4 luvun 4 §:ään. Tällainen sopimusmääräys ei ole perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallinen.” PeVL 56/2006 vp s. 2-4

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden ehdotusta on vielä vaikea arvioida sen osalta, miten se on sopusoinnussa aiemman perustuslakivaliokunnan täysivaltaisuutta koskevan sääntelyn osalta erityisesti siitä näkökulmasta, miten toisen valtion viranomainen saa käyttää toimivaltuuksia Suomessa itsenäisesti ja kuinka laajasti.

Yhteenveto

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jatkossa neuvottelujen aikana on varmistettava, onko komission ehdottama toimintatapa lainsäädännön laatimiseksi perusteltu, ja että varmistetaan suositusten perustuslainmukaisuus. Erityisesti tulisi nostaa esille kysymys siitä, millaisia oikeusvaikutuksia suosituksella voi ylipäätään olla, ja kysymys siitä, millaisia oikeusvaikutuksia nyt ehdotetulla suosituksella olisi.