Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä (E 11/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- poliisijohtaja Hannele Taavila, sisäministeriö
- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Jani Järäinen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Jenni Juslén, Poliisihallitus
- tulliylitarkastaja Lassi Salakka, Tulli

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komission ehdotuksella neuvoston suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä komission on tarkoitus kehittää ja helpottaa lainvalvontayhteistyötä asiaankuuluvien kansallisten virastojen ja toimijoiden välillä ja siten tukea jäsenvaltioita niiden torjuessa vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta ja terrorismia. Suosituksella pyritään edesauttamaan yhteisten standardien muodostumista, jotta lainvalvontaviranomaisilla on mahdollisuus tehdä tehokkaasti yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kollegoidensa kanssa. Suositukseen sisältyy operatiivista poliisiyhteistyötä käsitteleviä toimia, joissa on komission näkemyksen mukaisesti huomioitu jäsenvaltioiden rooli sisäisessä turvallisuudessa ja joustavuuden tarve alueellisessa yhteistyössä. Suosituksen avulla on tarkoitus kehittää myös Schengenin säännöstöä.

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 loppusuositukset.

Valtioneuvoston kanta

Euroopan unionin kohtaamien turvallisuusuhkien muuttuminen ja monimutkaistaminen, rikollisten lisääntyvä liikkuvuus ja Schengen-alueen kohtaamien kriisien myötä muuttuneet realiteetit ovat haastaneet jäsenvaltioita EU:n sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Tältä osin 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. Suomessa vakavan ja järjestäytyneen rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan toimintaperiaatteena on nimenomaisesti laaja moniviranomaisyhteistyö.

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.

Komissio painottaa suosituksissa tarvetta kohdentaa poliisitoimia ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Suomi jakaa komission näkemyksen näihin rikoksiin puuttumisen tärkeydestä. Suomi kuitenkin katsoo, että operatiivista poliisiyhteistyötä käsittelevässä suosituksessa olisi 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. Tämän avulla muodostuisi kokonaisvaltaisempi kuva EU:n kohtaamista turvallisuusuhkista, joihin myös operatiivisella poliisiyhteistyöllä voidaan puuttua.

Myös ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta sisältyvät vuosille 2022-2025 määriteltyihin EMPACT:n rikostorjuntaprioriteetteihin.

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.

Suomi arvioi, että suositus ei nykyisellään muodostaisi merkittäviä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Muutostarpeita tulee kuitenkin arvioida uudelleen suosituksen lopullisten muotoilujen pohjalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on antanut 8.12.2021 kolme ehdotusta, jotka muodostavat yhdessä EU:n poliisiyhteistyön säännöstön. Yksi näistä ehdotuksista on nyt käsiteltävänä oleva ehdotus neuvoston suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä (COM(2021) 780 final). Kaksi muuta ovat ehdotus direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeviksi uusiksi säännöiksi (HaVL 9/2022 vp — U 8/2022 vp) sekä ehdotus Prüm-puitteiden mukaisen automaattisen tietojenvaihdon tarkistetuista säännöistä (HaVL 10/2022 vp — U 9/2022 vp). Kokonaisuuteen linkittyy myös Schengenin rajasäännöstön muuttamista koskeva asetusehdotus (HaVL 8/2022 vp — U 7/2022 vp).

Komission ehdotus neuvoston suositukseksi 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.

Valiokunta pitää suosituksen tavoitteita kannatettavina. EU:n kohtaamien turvallisuusuhkien muuttuminen ja monimutkaistuminen, rikollisten lisääntyvä liikkuvuus ja Schengen-alueen kohtaamien kriisien myötä muuttuneet realiteetit haastavat jäsenvaltioita EU:n sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Valiokunta pitää tarpeellisena, että lainvalvontaviranomaisten tiedonvaihtoa tarkistavien lainsäädäntöehdotusten ohella pyritään kehittämään myös rajat ylittävää operatiivista poliisiyhteistyötä ja että EU:n sisäistä turvallisuutta ja sen ylläpitämistä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että termiä ”poliisiyhteistyö” on suosituksessa täsmennetty viittaamalla lainvalvontaviranomaisten toimintaan. Suomessa vakavan ja järjestäytyneen rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan toimintaperiaatteena on nimenomaisesti laaja moniviranomaisyhteistyö.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotuksen antaminen neuvoston suosituksen muodossa on asianmukaista, koska lainvalvontaviranomaisten operatiivinen toiminta kuuluu jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden piiriin. Valiokuntakäsittelyn yhteydessä on kuitenkin noussut esiin kysymys komission ehdotuksen oikeusvaikutuksista sekä suosituksen sitovuudesta. Ehdotuksella on arvioitu olevan myös lainsäädäntövaikutuksia. Saadun selvityksen mukaan myös neuvoston työryhmässä jäsenvaltiot ovat pitäneet suosituksen tiettyjä sanamuotoja epäselvinä ja pyytäneet neuvoston oikeuspalvelulta näkemystä asiasta.

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) artiklan 288 mukaan käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet hyväksyvät asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja. Artiklan 5 kohdan mukaan suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia. Lisäksi artiklassa 292 todetaan muun muassa, että neuvosto antaa suosituksia ja että se tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta aina silloin, kun perussopimuksessa määrätään, että neuvosto hyväksyy säädöksen komission ehdotuksesta. E-kirjelmässä todetaan suosituksen oikeusperustana olevan SEUT-sopimuksen 87 artiklan 3 kohta ja 89 artikla luettuna yhdessä SEUT-sopimuksen 292 artiklan kanssa.

Saadun selvityksen mukaan neuvoston oikeuspalvelu on tarkentanut suositusta koskevissa neuvotteluissa, että suositukset eivät ole sitovia (strictly non-binding) eikä niillä voida muuttaa unionin lainsäädäntöä tai muita instrumentteja. Suositusten hyväksymisestä ja siitä, että ne eivät ole sitovia, on säädetty SEUT 288 artiklassa. Neuvoston oikeuspalvelu on todennut myös, että ei-sitovalla suosituksella ei ole vaikutuksia jäsenvaltioiden kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin. Käytännön esimerkkinä se on tuonut esille, että esimerkiksi suositus esittää kilometrirajojen poistamista rajat ylittävissä takaa-ajoissa. Jos jäsenvaltio soveltaa suositusta, saattaa sillä olla vaikutusta valtiosopimuksiin, mutta ellei se sovella, ei sopimuksiin tarvitse koskea.

Suositusluonnokseen on sittemmin tehty useita muutoksia. Valiokunnan käytettävissä on ollut puheenjohtajamaan kompromissiehdotus 5836/1/22 REV 1, jossa luonnokseen on lisätty uusi otsikko "Legal framework", jonka alla on pyritty selventämään suosituksen luonnetta. Suosituksen ei ole tarkoitus vaikuttaa tiettyihin kansallisiin säännöksiin tai muuttaa tiettyjä velvollisuuksia.

EU-tuomioistuimen käytännössä on kuitenkin todettu, että muodollisen oikeudellisen velvoittavuuden puutteesta huolimatta unionin toimielinten suosituksilla on selvästi oikeudellista merkitystä (ks. esim. tuomio 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, 18 kohta). EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti linjattu, että kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten "on otettava suositukset huomioon ratkaistessaan niiden käsiteltäväksi saatettuja asioita erityisesti silloin, kun suositusten tarkoituksena on täydentää Euroopan unionin sitovia säännöksiä" (ks. esim. tuomio 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, 18 kohta). Suosituksilla on merkitystä myös jäsenvaltion vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta arvioitaessa (ks. esim. Balgarska Narodna Banka C-501/18, EU:C:2020:729, kohta 80).

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan suosituksen sitovuudesta tulee erottaa oikeusvaikutukset, joita suosituksilla voi olla. Julkisasiamies on arvioinut asiaa ratkaisuehdotuksessaan asiassa C 16/16 P Belgian kuningaskunta vastaan Euroopan komissio. Suositusten täsmällinen ulottuvuus riippuu siitä, miten pitkälle lojaalin ja vilpittömän yhteistyön periaatetta laajennetaan suositusten yhteydessä. Tärkein suosituksia koskevien velvoitteiden tyyppi, jonka unionin tuomiois-

tuin on tähän mennessä todennut, on kansallisten tuomioistuinten velvoite ottaa ne huomioon tulkitessaan näiden säännösten täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan suosituksen täytäntöönpanovelvollisuutta ei ole, koska sen laiminlyönnistä ei ole olemassa erillistä ja itsenäistä seuraamusta.

Edellä mainitussa puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessakin suosituksen sitovuus ja oikeusvaikutukset näyttävät valiokunnan mielestä hieman sekoittuvan. Näin näyttäisi olevan ainakin uudessa tekstiehdotuksessa otsikon Oikeudellinen kehys (Legal framework) alla kohdassa a), jossa todetaan ensin, että suositus ei sido, mutta myöhemmin todetaan, miten jäsenvaltioiden tulee suositusta toteuttaa.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston kantaa täydentäen, että suosituksen sanamuotoja tulee edellä todetut seikat huomioon ottaen vielä oikeudellisesti arvioida ja selkeyttää, jotta suositukseen ei jäisi sitovuuden kannalta ongelmallisia kirjauksia.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyllä täydennyksellä.

Helsingissä 22.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne