Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Hallintovaliokunnalle 8.4.2022

E 11/2022

EHDOTUS NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI OPERATIIVISESTA POLIISIYHTEISTYÖSTÄ; SUOSITUKSEN SITOVUUS

Komissio antoi 8.12.2021 kolme ehdotusta, jotka muodostavat yhdessä EU:n poliisiyhteistyön säännöstön. Yksi näistä on ehdotus neuvoston suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä (KOM(2021) 780 final).

Hallintovaliokunta käsitteli suositusta kokouksessaan 5.4.2022. Kokouksessa nousi esille kysymys suosituksen sitovuudesta, erityisesti oikeusministeriön toimittaman kirjallisen lausunnon pohjalta. Hallintovaliokunta pyysi sisäministeriöltä kirjallista lausuntoa suosituksen sitovuudesta.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) artiklassa 288 todetaan, että ”Käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet hyväksyvät asetuksia, direktiiviä ja päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja. Edelleen samassa artiklan 5 kohdassa todetaan, että ”suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia”.

Artiklassa 292 todetaan, että ”Neuvosto antaa suosituksia. Se tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta aina silloin, kun perussopimuksessa määrätään, että neuvosto hyväksyy säädöksen komission ehdotuksesta. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti aloilla, joilla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä”.

Ehdotus neuvoston suositukseksi

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.

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

Ehdotuksen oikeusperusta

Oikeusperusta EU:n toiminnalle lainvalvontayhteistyön alalla on SEUT-sopimuksen V osaston 5 luku. SEUT-sopimuksen 87 artiklan mukaan ”Unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön”.

Erityisesti SEUT-sopimuksen 87 artiklan 3 kohta liittyy lainvalvontaviranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä koskeviin toimenpiteisiin. Kohdan mukaan ”Neuvosto voi erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen säätää toimenpiteistä, jotka koskevat tässä artiklassa tarkoitettujen viranomaisten välistä operatiivista yhtistyötä. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

SEUT-sopimuksen 89 artiklassa säädetään tietyistä toimenpiteistä, jotka koskevat edellytyksiä ja rajoituksia, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella.

Suositus perustuu SEUT-sopimuksen 87 artiklan 3 kohtaan ja 89 artiklaan luettuna yhdessä SEUT-sopimuksen 292 artiklan kanssa.

Käsittely neuvoston työryhmässä ja suosituksen sitovuus

Ehdotusta on käsitelty neuvoston lainvalvontatyöryhmässä.

Keskusteluun on noussut ehdotuksen sitovuus. Kyseessä on suositus, mikä ei ole sitova ja minkä komissio toteaa ehdotuksessaan. Komissio katsoo, että tässä vaiheessa on liian aikaista antaa ehdotusta sitovaksi EU:n lainsäädännöksi tämäntyyppisen operatiivisen poliisiyhteistyön yhdenmukaistamisesta.

Jäsenvaltiot ovat kuitenkin pitäneet suosituksen tiettyjä sanamuotoja epäselvinä ja pyytäneet neuvoston oikeuspalvelulta näkemystä asiasta. Neuvoston oikeuspalvelu tarkensi suositusta koskevissa neuvotteluissa (viimeksi 8.3. pidetyssä kokouksessa), että suositukset eivät ole sitovia (strictly non-binding) ja niillä ei voida muuttaa unionin lainsäädäntöä tai muita instrumentteja. Suositusten hyväksymisestä ja siitä että ne eivät ole sitovia, on säädetty SEUT 288 artiklassa.

Neuvoston oikeuspalvelu totesi myös, että ei sitovalla suosituksella ei ole vaikutuksia jäsenvaltioiden kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin. Käytännön esimerkkinä se toi esille, että esimerkiksi suositus esittää kilometrirajojen poistamista rajat ylittävissä

takaa-ajoissa. Jos jäsenvaltio soveltaa suositusta, saattaa sillä olla vaikutusta valtiosopimuksiin, ellei sovella, ei sopimuksiin tarvitse koskea.

Neuvoston oikeuspalvelun näkemyksen jälkeen suositusluonnokseen on tehty useita muutoksia (uusin luonnos on asiakirjassa 5836/1/22 REV 1). Luonnokseen on lisätty kokonaan uusi otsikko ”Legal framework” ja sen alla on pyritty vielä selventämään suosituksen luonnetta. Suosituksen ei ole tarkoitus vaikuttaa tiettyihin kansallisiin säännöksiin tai muuttaa tiettyjä velvollisuuksia.

Arviointia

Kuten edellä on todettu, SEUT 288 artiklan 5 kohdan mukaan suositukset eivät ole sitovia. 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).

Suosituksen sitovuudesta tulee siis erottaa oikeusvaikutukset, joita suosituksilla voi olla. Julkisasiamies arvioi asiaa perusteellisesti 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 tuomioistuin 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.

Nyt käsittelyssä olevassa ehdotuksessa suosituksen sitovuus ja oikeusvaikutukset näyttävät hieman sekoittuvan. Uudessa tekstiehdotuksessa otsikon oikeudellinen kehys (Legal framework) alla kohdassa a) todetaan ensin, että suositus ei sido mutta sitten myöhemmin todetaan, miten jäsenvaltioiden tulee suositusta toteuttaa.

Kyseinen kohta kuuluu seuraavasti:

”Taking into account that this Recommendation does not have binding force, the Member States should give effect to the measures recommended therein in accordance with the applicable acts of Union law, especially those which have binding force. In particular, the Member States should give effect to the recommended measures and they should ensure this is done in accordance with the Convention Implementing the Schengen Agreement (CISA)17, especially by choosing the recommended options where the CISA provides for several options and by extending the scope and adopting additional provisions in implementation of and in accordance with the relevant articles of the CISA.”

Lopuksi

Oikeusministeriö on antanut lausuntonsa komission alkuperäisen suositusehdotuksen pohjalta. Usea oikeusministeriön esille tuoma kirjaus on sittemmin muuttunut työryhmäkäsittelyssä, koska jäsenvaltiot ovat halunneet varmistaa se, ettei suositusta voitaisi katsoa sellaisenaan sitovaksi eikä sen haluta velvoittavan kansallisten säädösten muuttamiseen.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan suositus operatiivisesta poliisiyhteistyöstä ei edellä oleva huomioon ottaen ole sitova. Mutta suosituksella on merkitystä tulkinnassa ja se huomioidaan, jos annetaan suosituksen alaan kuuluvaa lainsäädäntöä.

Jottei suositukseen jäisi sen sitovuuden kannalta ongelmalliseksi koettuja kirjauksia, sisäministeriö esittää seuraavassa työryhmäkokouksessa, että edellisessä luvussa todetusta suosituksen kappaleesta joko poistettaisiin alleviivattu teksti tai muutettaisiin se siten, että kohdasta selkeästi kävisi ilmi, että kyse on vapaaehtoisesta toimesta.

Poliisijohtaja Hannele Taavila