



EUROOPPALAINEN YHTEISTYÖ JA KANSALLISET VAIKUTUSMAHDOLLI- SUUDET EU:N RIKOSOIKEUDELLISES- SA JA POLIISIYHTEISTYÖSSÄ

Tommi Nieppola, OTL

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 9 / 2002

EUROOPPALAINEN YHTEISTYÖ JA KANSALLISET
VAIKUTUSMAHDOLLISUUDET EU:N
RIKOSOIKEUDELLISESSA JA
POLIISIYHTEISTYÖSSÄ

Tommi Nieppola, OTL

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 9/2002

ISBN 951-53-2459-9

ISSN 1239-1638

EDITA PRIIMA OY, HELSINKI 2002

Esipuhe

Tämä julkaisu on syntynyt eduskunnan suuren valiokunnan ja Helsingin yliopiston kansainvälisen talousoikeuden instituutin (KATTI) yhteistyön tuloksena.

OTL Tommi Nieppolan tehtävänä on ollut kartoittaa rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön tilaa ja kehityssuuntia Euroopan unionissa sekä arvioida yhteistyöhön liittyviä kansallisia vaikutusmahdollisuuksia. Raportti tutkimuksesta, joka on ollut pääosin eduskunnan rahoittama, julkaistaan ohessa. Siitä käy ilmi muun muassa, että myös perinteisesti hallitusten välisen yhteistyön aloiksi määritellyissä oikeus- ja sisäasioissa toimivaltaa on siirtynyt kansallisilta toimijoilta Euroopan unionille.

Tutkimuksen teemoja käsiteltiin myös eduskunnassa 4.6.2002 järjestetyssä asiantuntijaseminaarissa, johon osallistui merkittävä joukko kansanedustajia, tutkijoita ja virkamiehiä. Tilaisuudessa pidetyt, etukäteen pyydyt professorien Kimmo Nuotion ja Ari-Matti Nuutilan kommenttipuheenvuorot on liitetty julkaisun loppuun.

Kiitämme lämpimästi kaikkia yhteistyössä mukana olleita ja julkaisun valmistumiseen myötävaikuttaneita.

Helsingissä, syyskuun 25 päivänä 2002

Tuija Brax
kansanedustaja, eduskunnan
suuren valiokunnan oikeus- ja
sisäasioiden jaoston puheenjohtaja

Pia Letto-Vanamo
johtaja, kansainvälisen
talousoikeuden instituutti
Helsingin yliopisto

Sisällysluettelo

Esipuhe	1
Sisällysluettelo	3
1. Johdanto	7
1.1 Yleistä	7
1.2 Tutkimuskohteet ja -tavoitteet	8
1.3 EU:n III pilari ja siihen johtanut kehitys	9
1.3.1 Ennen Amsterdamin sopimusta	9
1.3.2 Amsterdamin sopimuksen jälkeen	11
1.3.3 Schengen	15
1.4 Hallitusten välisen yhteistyön (III pilarin) ja yhteisön toimivaltuuksi-	
en (I pilarin) välinen jännite	18
1.5 Kansallisen kriminaalipolitiikan suhde eurooppalaistuvaan rikosoi-	
keuteen ja EU:n perustuslakiprosessiin	20
1.6 EU:n tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan merkityksestä . . .	24
2. Poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyö EU:ssa	29
2.1 Yleistä	29
2.2 Europol	30
2.2.1 Tehtävät	30
2.2.2 Europolin aseman vahvistaminen ja sen toiminnan oikeudelli-	
nen ja demokraattinen valvonta	33
2.2.3 Euroopan poliisipäälliköiden operationaalinen toimintaryhmä	
ja Euroopan poliisiakatemia	35
2.2.4 Eurooppalaisen poliisiyhteistyön (Europol ja Schengen) kan-	
salliset vaikutukset	35
2.3 Eurojust	42
2.3.1 Yleistä	42
2.3.2 Asema ja tehtävät	43
2.3.3 Kansalliset vaikutukset	46
2.4 Hanke Euroopan syyttäjätöimen perustamisesta	48
2.4.1 Hankkeen taustakehys ja tavoitteet	48
2.4.2 Ehdotuksen lähtökohdat ja pääpiirteet	51
2.4.3 Euroopan syyttäjätöimen oikeudellinen asema ja organisaatio .	55
2.4.4 Aineellisen rikosoikeuden merkitys	56
2.4.5 Suhteet muihin toimijoihin	59
2.4.6 Euroopan syyttäjän oikeudellinen valvonta	61
2.4.7 Yhteenveto	61
2.4.8 Ehdotuksen arviointi kansallisesta näkökulmasta	63

2.5	Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen – eurooppalainen pidätysmääräys	66
2.5.1	Tausta	66
2.5.2	Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen valmistelun ja päätöksen pääpiirteet	66
2.5.3	Kansalliset vaikutukset	70
3.	EU-jäsenvaltioiden rikosoikeudellisen lainsäädännön yhtenäistäminen . . .	73
3.1	Yleistä	73
3.2	Terrorismin torjuntaan liittyvät säännökset	78
3.2.1	Yleistä	78
3.2.2	Komission ehdotus neuvoston puitepäätökseksi terrorismin torjunnasta ja siitä käyty kriittinen keskustelu	80
3.2.3	Hyväksytty puitepäätös terrorismin torjunnasta	85
3.2.4	Terrorismisäännösten (puitepäätöksen) kansallinen implementointi – ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle terroris- mia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi	90
3.2.5	Muita terrorismia koskevia EU-säännöksiä	94
3.3	Rangaistusten yhdenmukaistaminen	102
4.	Yhteenveto	106
	Johdanto	106
	Poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyö EU:ssa	106
	a) Europol ja Schengen	106
	b) Eurojust	107
	c) Ehdotus Euroopan syyttäjistä	108
	Rikosoikeudellisen lainsäädännön yhtenäistäminen	108
	Lähteet	111
	LIITE 1: Neuvoston päätös Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi	115
	LIITE 2: Neuvoston puitepäätös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä	127

Eduskunnassa 4.6.2002 järjestetyssä asiantuntijaseminaarissa pidetyt puheen-
vuorot:

I	Kimmo Nuotio: Kriittisiä näkökohtia rikosoikeuden paikasta Euroopan Unionin oikeudessa	143
II	Ari-Matti Nuutila: Muutamia reunaehtoja ”EU:n kriminaalipolitiikalle”	159

1. Johdanto

1.1 Yleistä

Sisärajojen poistamisesta johtuvien turvallisuusriskien ehkäisemiseksi ja taloudelliseen integraatioon liittyvien tavoitteiden vuoksi oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä on tiivistetty. EU-jäsenvaltioiden oikeus- ja sisäministeriöt, niiden alaiset yksiköt ja kansalliset oikeusjärjestelmät lähentyvät toisiaan. Voidaan sanoa, että oikeus- ja sisäasioihin liittyvä kansallisten tavoitteiden määrittely ja päätöksenteko ovat nyt uudessa tilanteessa.

Yhdysvalloissa 11 päivänä syyskuuta 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen oikeus- ja sisäasioita koskevien asioiden valmistelu ja päätöksenteko nopeutui merkittävästi. Eurooppa-neuvosto hyväksyi jo 21 päivänä syyskuuta 2001 toimintasuunnitelman, joka sisälsi muun muassa terrorismin yhteisen määritelmän, eurooppalaisen pidätysmääräyksen käyttöönoton, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen sekä turvallisuusviranomaisten välisen tietojenvaihdon ja yhteistyön.

Tampereen Eurooppa-neuvostossa 15-16 päivänä lokakuuta 1999 sovitut tavoitteet halutaan nopeasti panna täytäntöön. Tärkeimmät aihealueet ovat:

1. *EU:n yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka.* Tämän tavoitteen toteuttamiskeinoina ovat erityisesti kumppanuussuhteet lähtömaihin, yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja maahanmuuttovirtojen hallinta;
2. *Todellisen Eurooppalaisen oikeusalueen luominen.* Tähän liittyen pidetään tärkeänä oikeussuojan parempaa saatavuutta Euroopassa, tuomioistuimien päätösten vastavuoroista tunnustamisesta ja yhtenäistämisen jatkamista yksityisoikeuden alalla; ja
3. *Rikollisuuden torjunta unionin alueella.* Tähän tavoitteeseen pyritään ehkäisemällä rikoksia unionissa, tehostamalla yhteistyötä rikollisuuden vastaisessa toiminnassa ja toteuttamalla erityistoimia rahanpesun torjumiseksi.

Merkittävimpinä Tampereen päätelmien pohjalta viime aikoina toteutettuina uudistushankkeina voidaan pitää eurooppalaista pidätysmääräystä ja terrorismin yhteistä määrittelyä ja kriminalisointia. Paljon muutakin on viime aikoina saatu aikaan ja on selvää, että tulevaisuudessa oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluva sääntely saa yhä merkittävämmän aseman ja syvemmän kansallisen merkityksen. Jo tässä yhteydessä on huomattava, että oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluva sääntely vaikuttaa usein perusoikeuksien suojaan.

1.2 Tutkimuskohteet ja -tavoitteet

Nyt käsillä oleva tutkimus on syntynyt eduskunnan suuren valiokunnan oikeus- ja sisäasioiden jaoston aloitteesta. Jaoston mukaan¹ seuraavat merkittävät oikeus- ja sisäasioiden kehityssuuntaa koskevat asiakokonaisuudet edellyttävät perusteellisemman taustaselvityksen ja arvion tekemistä:

1. Olisi selvitettävä, miten poliisiyhteistyön kehittyminen (mukaan lukien Schengen) Euroopan unionin tasolla on vaikuttanut poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten toimivaltuuksiin Suomessa sekä kansalaisten perusoikeuksien suojaan? Minkälaisia vaikutuksia yhteistyön kehittymisellä on ja voi olla tulevaisuudessa?
2. Olisi myös selvitettävä, miten tarve yhtenäistää rikosoikeudellista lainsäädäntöä Euroopan unionin tasolla voidaan toteuttaa vaarantamatta kansallisen rikosoikeusjärjestelmän yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta? Yhtenäisten rikostunnusmerkistöjen ja rangaistusasteikkojen määrittelemineen on monesti perusteltua vakavassa ja rajat ylittävässä rikollisuudessa. Toisaalta kansalliset rikosoikeusjärjestelmät muodostavat yhtenäisen, kansallisiin rikosoikeustraditioihin perustuvan kokonaisuuden.

Seuraavassa pyritään vastaamaan edellä mainittuihin kysymyksiin. Asiakokonaisuuksia tarkastellaan ennen muuta kansallisen toimivallan ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta keskittyen nykyisiin ja näköpiirissä oleviin kehityssuuntiin. Lisäksi tutkimuksessa käsitellään maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa siinä määrin kuin se tukee kahden edellä mainitun asiakokonaisuuden käsittelyä.²

Parhaan kokonaiskäsityksen oikeus- ja sisäasioiden alalta saa komission puolivuositain julkaisemasta tulostaulusta vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta. Tulostaulussa seurataan Amsterdamin sopimuksessa ja Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden hyväksymistä ja soveltamista.³ Aihetta on käsitelty myös Thomas Elholmin kirjoituksessa "Den Europæiske Unions harmonisering af straffretten"⁴ ja Helmut Satzgerin teoksessa vuodelta 2001 "Die Europäisierung des Strafrechts".

¹ Ks. MINS 7/2001 vp – SuVL 3/2001 vp.

² Ks. aiheesta lähemmin esimerkiksi Sandra Lavenex: The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, *Journal of Common Market Studies*, December 2001, Vol. 39, No 5, s. 851-874.

³ Viimeisin tulostaulu on julkaistu vuoden 2002 alkupuoliskolta (KOM(2002) 261 lopullinen, 30.5.2002).

⁴ Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, Juni 2002, 89. årgang, Nr. 2, 77-105.

Ajallisesti tutkimus on pyritty mahdollisuuksien mukaan rajaamaan Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeiseen aikaan. Jotta nykyisiä ja tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvia kehityssuuntia voisi paremmin kuvata, käsittelen aihetta kuitenkin lyhyesti myös hieman historiallisemmasta näkökulmasta.

Ensimmäisen luvun tarkoituksena on johdatella toisessa ja kolmannessa luvussa käsiteltäviin kysymyksiin antamalla taustatietoa oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön kehittymisestä tulevaisuuden näkymiä unohtamatta.

1.3 EU:n III pilari ja siihen johtanut kehitys

1.3.1 Ennen Amsterdamin sopimusta

Oikeus- ja sisäasioiden yhteydessä ei pidä unohtaa Euroopan neuvostossa tehtyjä yleissopimuksia. Sopimuksia on solmittu esimerkiksi rikosten johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta, terrorismista, rahanpesusta, oikeusavusta ja lahjonnan vastustamisesta. Yhteistyössä mukana olleiden valtioiden oikeusjärjestykset ovat lähentyneet, mikä on osaltaan lisännyt edellytyksiä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön syventämiselle EU-jäsenvaltioiden välillä.⁵ Samalla eri maissa on opittu tuntemaan paremmin toisten maiden oikeusjärjestyksiä ja niiden systemaattisia eroja.

Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (vuodelta 1957) ei sisältänyt erityisiä säännöksiä oikeus- ja sisäasioista.⁶ Sopimuksessa kuitenkin viitattiin jäsenvaltioiden välisen oikeudellisen yhteistyön mahdollisuuteen esimerkiksi tuomioistuinten päätösten vastavuoroisessa tunnustamisessa. Varsinainen oikeus- ja sisäasioita koskeva käytännön yhteistyö antoi vielä tässä vaiheessa odottaa itseään.

Selkeämmin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön voidaan katsoa alkaneen muotoutua vuonna 1976.⁷ Tuolloin yhdeksän jäsenvaltion oikeus- ja sisäministerit aloittivat sisäiseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin keskittyvän kaksi kertaa vuodessa tapahtuvan kokoontumisperinteen (ns. Trevi-yhteistyö). Varsinaisten sopimusmääräysten puuttumisesta huolimatta jäsenvaltiot perustivat myös muita yhteistyöryhmiä. Näitä olivat muun muassa huumausainekoordinaattorien CELAD-ryhmä ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden koordinaattoriryhmä.

⁵ Kimmo Nuotio: Eurooppalaistuva rikosoikeus – rikosoikeudellistuva Eurooppa, Defensor Legis N:o 4/2001, s. 687 ja Jörg Monar: The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs, Journal of Common Market Studies, Vol. 39, No. 4, s. 748-750.

⁶ Ks. esimerkiksi Kari Joutsamo – Pekka Aalto – Heidi Kaila – Antti Maunu: Eurooppaoikeus, 2000, s. 848-853.

⁷ Ks. tarkemmin Steve Peers: EU Justice and Home Affairs Law, 2000, s. 8-38, jossa on hyvä yleisesitys ennen Amsterdamin sopimusta vallinneesta tilanteesta.

Varsinainen lähtölaukaus Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyölle oli Euroopan unionin perustaminen ja hallitusten väliseen yhteistyöhön perustuvan III pilarin voimaantulo 1 päivänä marraskuuta 1993. Tuolloin oikeus- ja sisäasiain yhteistyö määriteltiin Maastrichtin sopimuksessa seuraavasti (unionisopimuksen entinen K.1 artikla):

“Jäsenvaltiot pitävät unionin tavoitteiden, erityisesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden, saavuttamiseksi seuraavia aloja *yhteistä etua koskevina* asioina, tämän kuitenkin rajoittamatta Euroopan yhteisön toimivaltaa:

- 1) turvapaikkapolitiikka;
- 2) säännöt, jotka koskevat henkilöiden vapaata liikkumista yli jäsenvaltioiden ulkorajojen ja tähän rajanylitykseen liittyvää valvontaa;
- 3) maahanmuuttopolitiikka ja kolmansien maiden kansalaisia koskeva politiikka:
 - a) edellytykset, joilla kolmansien maiden kansalaiset saavat tulla jäsenvaltioiden alueelle ja liikkua siellä;
 - b) kolmansien maiden kansalaisten oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevat edellytykset, perheiden yhdistäminen ja työhönpääsy mukaan luettuna;
 - c) sen torjuminen, että kolmansien maiden kansalaiset luvattomasti muuttavat jäsenvaltioiden alueelle taikka luvattomasti oleskelevat tai tekevät työtä siellä;
- 4) huumausaineiden väärinkäytön torjuminen siltä osin kuin siitä ei määrätä 7, 8 ja 9 alakohdassa;
- 5) petollisten menettelytapojen torjuminen kansainvälisellä tasolla siltä osin kuin siitä ei määrätä 7, 8 ja 9 alakohdassa;
- 6) oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla;
- 7) oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla;
- 8) tulliasiain yhteistyö;
- 9) poliisiasiain yhteistyö terrorismin, laittoman huumausainekaupan ja muiden vakavien kansainvälisen rikollisuuden muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, tarvittaessa tietyt tulliasiain yhteistyön muodot mukaan luettuina, Euroopan poliisivirastossa (Europol) järjestettävän unionin laajuisen tietojenvaihtojärjestelmän järjestämisen yhteydessä.”

EU-jäsenvaltioiden näkökannat vaihtelivat suuresti suhtautumisessa hallitusten väliseen yhteistyöhön ja erityisesti komission toimivaltuuksiin. Osa jäsenvaltioista, etenkin Ranska, oli hallitusten välisen yhteistyön kannalla ja yhteisön toimivaltuuksien kasvattamista vastaan. Osa jäsenvaltioista sen sijaan vastusti oikeuden “pilarisoimista” oikeus- ja sisäasioiden alalla ja näkivät parempana vaihtoehtona toimivaltuuksien keskittämisen EY:n toimielimille.⁸

⁸ Ks. tarkemmin esimerkiksi Monica den Boer: Taming the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU, 1998, s. 3-4, Pia Letto-Vanamo: Eurooppa oikeusyh-

Maastrichtin sopimuksen jälkeen jäsenvaltiot siis käsittelivät näitä oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluvia kysymyksiä "yhteistä etua koskevinä asioina". Muun muassa siksi, että jäsenvaltioiden välinen yhteistyö perustui yksimielisyyden vaatimukselle, tuloksia oikeus- ja sisäasioiden alalla ei aina tyydyttävällä tavalla saavutettu. Näin ollen koettiin parhaaksi kehittää oikeus- ja sisäasioihin liittyvää päätöksentekoa edelleen. Yhtenä tavoitteena oli myös Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen.

1.3.2 Amsterdamin sopimuksen jälkeen

Unionisopimuksen tavoitteet ja oikeus- ja sisäasioihin liittyvät toimintatavat muo- toiltiin uudelleen Amsterdamin sopimuksessa, joka tuli voimaan 1 päivänä touko- kuuta 1999. Tässä yhteydessä unionisopimukseen otettiin uusi 2 (ent. B) artikla, jossa unioni asettaa tavoitteekseen:

"pitää yllä ja kehittää unionia vapautteen ja turvallisuuteen ja oikeuteen pe- rustuvana alueena, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan toteuttamalla samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet."

Näiden tavoitteiden toteuttaminen vaati luonnollisesti myös oikeus- ja sisäasioita koskevia tarkempia säännöksiä. Oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluva päätöksenteko jaettiin kahtia yhteisöpilariksi kutsutun I pilarin ja hallitusten väliseen yhteistyöhön perustuvan III pilarin kesken. Yhteisöpilariin otettiin nyt suurin osa entiseen III pilariin kuuluneista asioista. Uuteen III pilariin jätettiin vain määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosoikeuden alalla. Niitä koskeva päätök- senteko perustuu siis edelleen hallitusten väliseen yhteistyöhön.

Nykyinen EY:n perustamissopimuksen IV osasto määrittelee viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan sekä muun henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän politiikan. Näiden yhteisöpilarin alaan kuuluvien oikeus- ja sisäasioiden tavoitteiden toteuttamisessa voidaan käyttää kaikkia EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa mainittuja säädöksiä. Näitä ovat ennen muuta asetukset, direktiivit ja päätökset. Yhteisöllä on näissä asioissa myös toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia yh- teisön ja kolmansien maiden kesken tai kansainvälisten järjestöjen kesken.

Poliisiyhteistyötä ja oikeudellisesta yhteistyötä rikosoikeuden alalla koskee uusi hallitusten välistä yhteistyötä käsittelevä VI osasto. Unionisopimuksen 29 artiklan mukaan:

“Unionin tavoitteena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella kehittämällä jäsenvaltioiden yhteistä toimintaa poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa sekä ehkäisemällä ja torjumalla rasismia ja muukalaisvihaa, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta Euroopan yhteisön toimivaltaa.

Tämä tavoite saavutetaan ehkäisemällä ja torjumalla järjestäytyneitä tai muuta rikollisuutta, erityisesti terrorismia, ihmiskauppaa ja lapsiin kohdistuvia rikoksia, laitonta huumausainekauppaa ja laitonta asekauppaa, lahjontaa ja petoksia:

- jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten sekä muiden toimivaltaisten viranomaisten välisellä tiiviimmällä yhteistyöllä sekä suoraan että Euroopan poliisiviraston (Europol) puitteissa 30 artiklan 32 artiklan määräysten mukaisesti;
- jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välisellä tiiviimmällä yhteistyöllä 31 artiklan a-d alakohdan ja 32 artiklan määräysten mukaisesti;
- lähentämällä tarvittaessa rikosasioita koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä 31 artiklan e alakohdan määräysten mukaisesti.”

Koska poliisiyhteistyössä ja rikosoikeudellisen lainsäädännön yhtenäistämässä on kyse hallitusten välisestä yhteistyöstä, yhteisöpilariin kuuluvia asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä ei voida käyttää. Sen sijaan unionisopimuksen 34 artiklan mukaan:

- “ 1. Jäsenvaltiot antavat toisilleen tietoja ja neuvottelevat keskenään neuvostossa tässä osastossa tarkoitettuja aloja koskevista kysymyksistä toimintansa yhteensovittamiseksi. Tätä varten ne järjestävät toimivaltaisten hallintoyksikköjensä yhteistoiminnan.
2. Neuvosto toteuttaa toimenpiteitä ja edistää tämän osaston määräysten mukaisesti aiheellisin muodoin ja menettelyin yhteistyötä unionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä varten neuvosto voi jäsenvaltion tai komission aloitteesta *yksimielisesti*:
 - a) hyväksyä *yhteisiä kantoja* unionin suhtautumisen määrittämiseksi tiettyyn erityiseen kysymykseen;
 - b) tehdä *puitepäätöksiä* jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. Puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Niistä ei seuraa välitöntä oikeusvaikutusta;⁹
 - c) tehdä muita tämän osaston tavoitteiden mukaisia *päätöksiä*, lainsäädännön lähentämistä lukuun ottamatta. Nämä päätökset ovat velvoittavia, mutta

⁹ Välittömällä oikeusvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että yksityiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat vedota tietyin edellytyksin johonkin yhteisön oikeuden säännökseen suoraan kansallisissa hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa. Ks. asia 26/62, Van Gend en Loos, Kok. 1963, s. 1.

niillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta; neuvosto toteuttaa määräenemmistöllä kyseisten päätösten täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet unionin tasolla;

- d) *tehdä yleissopimuksia*, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä aiheellisiin menettelyihin neuvoston asettamassa määräajassa.

Yleissopimukset tulevat voimaan ne hyväksyneiden jäsenvaltioiden osalta, kun vähintään puolet jäsenvaltioista on ne hyväksynyt, jollei yleissopimuksessa toisin määrätä. Yleissopimusten soveltamista koskevat toimenpiteet vahvistetaan neuvostossa sopimuspuolten kahden kolmasosan enemmistöllä.

3. Kun neuvoston ratkaisun edellytyksenä on määräenemmistö, jäsenten äänet painotetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohdassa määrätyllä tavalla¹⁰ ja ratkaisun edellytyksenä on vähintään 62 ääntä, jotka edustavat ainakin kymmentä asian puolesta äänestävää jäsentä.
4. Neuvosto ratkaisee menettelykysymykset jäsenten enemmistöllä.”

Jäsenvaltioiden lainsäädäntöä voidaan siten III pilarin alueella lähentää puitepäätöksillä, jotka muistuttavat direktiivejä siinä suhteessa, että ne velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden, mutta kansallisten viranomaisten harkintaan jää kuinka puitepäätökset kansallisesti saatetaan täytäntöön. Puitepäätöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Päätöksiä voidaan käyttää silloin, kun kyse ei ole lainsäädännön lähentämisestä. Päätöksilläkään ei ole tässä yhteydessä välitöntä oikeusvaikutusta.

¹⁰ Äänten painotus neuvostossa on seuraava: Saksalla, Ranskalla, Italialla ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla on kymmenen, Espanjalla kahdeksan, Belgiassa, Kreikalla, Alankomailla ja Portugalilla viisi, Itävallalla ja Ruotsilla neljä, Tanskalla, Irlannilla ja Suomella kolme ja Luxemburgilla kaksi ääntä.

Neuvosto voi hyväksyä yksimielisesti myös yhteisiä kantoja tai suosittaa tiettyjen yleissopimusten hyväksymistä jäsenvaltioille. Yhteisten kantojen oikeudellinen merkitys on jossain määrin epäselvä, koska niiden sitovuudesta ei ole unionisopimuksessa erityistä mainintaa. Niiden käyttötilanteet ovat olleet vaihtelevia ja voitaneen sanoa, että niiden tiukka oikeudellinen merkitys riippuu jäsenvaltioiden omasta harkinnasta ja siitä kuinka sitovaksi ne koetaan poliittisella tasolla. Yhteisiä kantoja ei voida pitää juridisesti ainakaan yhtä sitovina kuin esimerkiksi puitepäätöksiä, joiden sitovuus on erikseen mainittu. Käytännössä näiden kahden oikeussäännöksen kansallisten vaikutusten välillä ei juurikaan ole eroa, koska yhteisissä kannoissa ilmaistaan unionin suhtautuminen tiettyyn kysymykseen poliittisesti korkealla (hallitusten välisellä) tasolla.¹¹

Jäsenvaltiot ovat laatineet myös erityyppisiä päätöslausemia ja suosituksia, vaikka unionisopimuksessa ei olekaan näistä yhteistyömuodoista mainintaa. Niitä ei voida pitää oikeudellisesti sitovina. Ne ovat lähinnä poliittisia suosituksia ja ohjeita, jotka voidaan huomioida kansallisessa päätöksenteossa ja säädösvalmistelussa.

Amsterdamin sopimuksella uudistettiin myös III pilarin päätöksentekomenettelyjä.¹² Komissiolla on nykyisin aloiteoikeus kaikissa III pilarin alaan kuuluvissa oikeus- ja sisäasioissa. Niinpä sillä on oikeus tehdä rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia aloitteita jäsenvaltioiden ohella. Voidaan katsoa, että komission aloiteoikeus tuo ylikansallisia piirteitä hallitusten väliseen yhteistyöhön pohjautuvaan päätöksentekoon. Myös Euroopan parlamentin asema on aikaisempaa vahvempi. Sitä on konsultoitava ennen puitepäätösten, päätösten tai yleissopimusten hyväksymistä.

Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa III pilarin alueella laajennettiin, joskin tuomioistuimen valta antaa ennakkoratkaisuja on suppeampi kuin I pilarin alueella. Unionisopimuksen 35 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan:

- “1. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti antaa *ennakkoratkaisuja puitepäätösten ja päätösten pätevydestä ja tulkinnasta*, tämän osaston nojalla tehtyjen *yleissopimusten* tulkinnasta sekä niitä koskevien täytäntöönpanotoimenpiteiden *pätevydestä ja tulkinnasta*.
2. Jäsenvaltio voi Amsterdamin sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä tai sen jälkeen antamallaan julistuksella hyväksyä yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan antaa 1 kohdassa tarkoitettuja ennakkoratkaisuja.”

Näin ollen jäsenvaltiolla on oikeus päättää, ettei mikään kansallinen tuomioistuin voi pyytää ennakkoratkaisua. Toisaalta jäsenvaltioilla on mahdollisuus päättää, että

¹¹ Ks. yhteisten kantojen käytöstä myös luku 3.2.5.

¹² Ks. Steve Peers: EU Justice and Home Affairs Law, 2000, s. 39-62.

ylin kansallinen tuomioistuimien voi pyytää ennakkoratkaisua tai että kaikki kansalliset tuomioistuimet ovat oikeutettuja ennakkoratkaisun pyytämiseen.¹³

Suomi on antanut julistuksen, jonka mukaan kaikilla kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus pyytää ennakkoratkaisua. Näin ovat tehneet myös Belgia, Saksa, Kreikka, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Itävalta, Portugali ja Ruotsi. Espanja sen sijaan on rajannut tämän oikeuden koskemaan sellaisia kansallisia tuomioistuimia, joiden päätöksiin ei saa hakea muutosta. Samalla on huomattava, ettei jäsenvaltioiden ylimmilläkään tuomioistuimilla ole *velvollisuutta* ennakkoratkaisun pyytämiseen.¹⁴

1.3.3 Schengen¹⁵

Vuonna 1985 Saksan, Ranskan ja Benelux-maiden hallitukset allekirjoittivat Schengenin sopimuksen, jota täydennettiin vuonna 1990 yleissopimuksella sen soveltamisesta. Schengenin sopimusten soveltamisala laajeni 26 päivänä maaliskuuta 1995, kun niitä alettiin soveltaa Alankomaiden, Belgian, Luxemburgin, Ranskan, Saksan, Espanjan ja Portugalin välillä. Hieman myöhemmin Schengenin sopimukseen liittyivät myös Itävalta ja Italia. Suomi ja Ruotsi puolestaan allekirjoittivat joulukuussa 1996 liittymissopimuksen Schengenin sopimusjärjestelmään.¹⁶ Samalla tehtiin yhteistyösopimus Norjan ja Islannin kanssa. Järjestelyn tarkoituksena oli säilyttää pohjoismainen passiunioni. Tämä järjestely korvautui erillisellä toukokuussa 1999 tehdyllä sopimuksella.¹⁷

¹³ Ks. tarkemmin unionisopimuksen 35 artiklan kohdat 3-5 ja EYVL N:o L 114, 1.5.1999, s. 56.

¹⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja on rajoitettu myös unionisopimuksen 35 artiklan 5-7 kohtien mukaan seuraavasti:

- “5. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa arvioida jäsenvaltion poliisiviranomaisen tai muun lain noudattamista valvovan viranomaisen toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhteisuutta tai niiden velvollisuuksien täyttämistä, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.
6. Yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta tutkia puitepäätöksen ja päätöksen laillisuus jäsenvaltion tai komission kanteesta, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, tämän sopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen tai harkintavallan väärinkäyttö. Tässä kohdassa tarkoitettujen menettelyt on aloitettava kahden kuukauden kuluessa säädöksen julkaisemisesta.
7. Yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista 34 artiklan 2 kohdan mukaisesti annettujen säädösten tulkintaa tai soveltamista koskevat jäsenvaltioiden väliset riidat, jos riitaa ei voida sopia neuvostossa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvoston jäsen on saattanut asian neuvoston käsiteltäväksi. Yhteisöjen tuomioistuimella on myös toimivalta ratkaista 34 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla tehtyjen yleissopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat jäsenvaltioiden ja komission väliset riidat.”

¹⁵ Ks. esimerkiksi Kari Joutsamo – Pekka Aalto – Heidi Kaila – Antti Maunu: Eurooppaoikeus, 2000, 873-881.

¹⁶ Ks. HE 20/1998.

¹⁷ Ks. neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan kanssa niiden osallistumisesta Schengenin säännösten täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen

Jotta Schengenin järjestelmään saattoi liittyä, oli oltava Euroopan unionin jäsenvaltio. Schengenin säännöstö ja unionin viisumipolitiikka sekä yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa olivat rinnakkaisia eli samoja asioita voitiin käsitellä sekä unionin että Schengenin toimielimissä. Schengenin säännöstöt olivat kuitenkin toissijaisia yhteisön oikeuteen nähden.

Amsterdamin sopimukseen liitettyllä pöytäkirjalla Schengenin säännöstö otettiin unionin rakenteiden sisäpuolelle. Pöytäkirja liitettiin Amsterdamin sopimuksessa unionisopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen. Schengenin säännöstön siirryttyä osaksi EU:n lainsäädäntöä se on osa Suomessa sovellettavaa säännöstöä ja sen kansallisesta hallinnoimisesta vastaavat Suomen viranomaiset Schengenin sopimusten ja EU:n asianomaisten elimien päätösten mukaisesti.¹⁸ Schengenin säännöstöä on sovellettu Suomessa 25 päivästä maaliskuuta 2001 lähtien.

Nykyisin Schengenin järjestelmään soveltuvat unionin toimielimiä ja päätöksennettelyä koskevat säännöt. Sen toiminnasta vastaavat oikeus- ja sisäasioiden neuvosto, unionisopimuksen 36 artiklan mukainen komitea,¹⁹ strateginen maahanmuuttokomitea sekä neuvoston alaiset työryhmät ja pääsihteeristö. Tämä on vahvistanut myös Schengenin järjestelmän oikeudellista ja demokraattista valvontaa yhteisöjen tuomioistuimessa²⁰ ja parlamentissa.

EU-jäsenvaltiot voivat pyytää saada osallistua säännöstöön joko kokonaan (kuten Suomi) tai osittain. Yhdistynyt kuningaskunta pyysi osittaista soveltamista. Pyyntö koski poliisiyhteistyötä, huumausaineiden torjuntaa, ja SIS (Schengen Information System)-järjestelmää ja siihen suostuttiin 29 päivänä toukokuuta 2000. Myös Irlanti on liittynyt osittain Schengenin säännöstön määräyksiin 1 päivästä huhtikuuta 2002 alkaen.

Tanskaa varten on annettu erityismääräyksiä. Schengen-pöytäkirjan 3 artiklan mukaan Tanska säilyttää niihin Schengenin säännöstön osiin, joiden oikeusperustaksi määritellään EY:n perustamissopimuksen IV osasto (viisumi-, turvapaikka- ja maa-

(1999/439/EY), EYVL N:o 176, 10.7.1999, s. 35, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999.

¹⁸ Ks. tarkemmin HE 94/2001. Schengenin sopimuksia ei Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen voitu EU-oikeudellisesti eikä valtiosääntöoikeudellisestikaan saattaa *kansallisesti* voimaan. Schengenin sopimuksia koskeva voimaansaattamislaki kumottiin. Tarpeelliset kansalliset lainsäädäntömuutokset ovat olleet poliisilaki 315/2001, ulkomaalaislaki 179/2001, rikoslaki 234/2001 ja ampuma-aselaki 180/2001.

¹⁹ Kyseisen artiklan mukaan:

”1. Perustetaan koordinoitukomitea, joka muodostuu johtavista virkamiehistä. Yhteensovittavan tehtävänä lisäksi komitean tehtävänä on:

- antaa neuvostolle lausuntoja sen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan;
- osallistua neuvoston työn valmisteluun 29 artiklassa tarkoitetuilla aloilla, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 207 artiklan soveltamista.

2. Komissio osallistuu täysimääräisesti työhön tässä osastossa tarkoitetuilla aloilla.”

²⁰ Ks. tarkemmin Schengen-pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohta.

hanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka), samat oikeudet kuin sillä oli ennen Schengenin säännöstön sisällyttämistä unioniin. Tämä poikkeus ei kuitenkaan koske niitä Schengenin säännöstön osia, joiden oikeusperustaksi määritellään unionisopimuksen VI osasto (määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa).

Nykyisessä tilanteessa komission ja jäsenvaltioiden on tekemissään aloitteissa otettava huomioon, onko aloitteella merkitystä Schengenin järjestelmän kannalta eli kuuluuko aloitteen oikeusperusta EY:n perustamissopimuksen IV osaston tai unionisopimuksen VI osaston alaan vai onko oikeusperustana unioniin integroidut Schengen-säännökset. Kuten edellä on käynyt ilmi, tällä on erityistä merkitystä Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin, Norjan ja Islannin asemaan.

Schengen-maiden hyväksymiä tärkeimpiä toimenpiteitä ovat olleet:

- rajatarkastusten poistaminen sisärajoilta ja niiden siirtäminen ulkorajoille;
- maahantuloa ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevien ehtojen yhdenmukaistaminen;
- lentoasemilla ja satamissa tapahtuva Schengen-alueelta ja sen ulkopuolelta saapuvien matkustajien erotteleminen toisistaan;
- ulkorajojen ylittämistä koskevien yhteisten ehtojen määrittäminen;
- kaikkia maasta toiseen liikkuvia kolmansien maiden kansalaisia koskeva ilmoittautumisvelvollisuus;
- viranomaisten toiminnan koordinointi rajatarkastuksien yhteydessä;
- rikollisten luovuttamismenettelyiden nopeuttaminen ja rikosoikeudellisten tuomioiden tunnustamisen tehostaminen;
- Schengenin tietojärjestelmän (SIS) luominen.

SIS-järjestelmä otettiin käyttöön 1.1.2001. Järjestelmässä on tietoja etsintäkuulutetuista, maahantulokiellon alaisista ulkomaalaisista, syytteessä olevista ja kadonneista henkilöistä sekä varastetuista, kavalletuista tai muutoin kadonneista esineistä. Tietoja voidaan hyödyntää muun muassa tulli- ja poliisivalvonnassa, viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä sekä ulkomaalaishallinnossa. Jäsenvaltiot voivat käyttää SIS-järjestelmää omien kansallisten verkkojensa (N.SIS) kautta, jotka on yhdistetty keskusjärjestelmään (C.SIS). Tähän järjestelmään on lisäksi yhteydessä SIRENE-verkko (Supplementary Information Request at the National Entry).²¹

Varsin yksimielisiä on oltu siitä, ettei SIS-järjestelmän kapasiteetti riitä EU:n laajentumisen jälkeen. Siksi on päätetty Schengenin tietojärjestelmän toisen vaiheen käynnistämisestä (SIS II). Tähän liittyen neuvosto hyväksyi 6 päivänä joulukuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 66 ja 67 artiklaan perustuvan ase-

²¹ Keskusrikospoliisi huolehtii kansallisen tietojärjestelmän ylläpidosta. Järjestelmään syötettävien tietojen kansallinen valvonta ja Schengen-kuulutusten lisätietojen välittäminen tapahtuvat keskusrikospoliisissa olevan SIRENE-toimiston kautta.

tuksen²² sekä päätöksen²³ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30, 31 ja 34 artiklan nojalla.

SIS-tietojärjestelmä on osoittanut tehokkaaksi rikosentorjuntavälineeksi Suomessa.²⁴ Viranomaiset ovat ottaneet sen hyvin käyttöön. Vuonna 2001 SIS-järjestelmään tehtiin 4,48 miljoonaa kyselyä ja siihen syötettiin yli 24 000 etsintäkuulutusta. Järjestelmän avulla löydettiin muista Schengen-maista 21 henkilöä, jotka Suomen poliisi oli etsintäkuuluttanut törkeiden rikosten vuoksi luovutettaviksi Suomeen. Suomesta löytyi puolestaan yhdeksän sellaista henkilöä, jotka muut Schengen-maat olivat etsintäkuuluttaneet luovutusta varten.

Koska Schengenin säännösten voimaantulon myötä ulkorajoilla tapahtuvien tarkastusten määrä on vähentynyt, rajavartiolaitos on voinut keskittyä aikaisempaa enemmän rikostiedusteluun, matkustusasiakirjatutkintaan ja väärennösten paljastamiseen. Havaittujen rikosten ja rikkomusten määrä onkin tarkastusten vähenemisestä huolimatta lisääntynyt. Ulkomaalaisviraston mukaan Schengenin säännösten soveltaminen ei kuitenkaan ole vaikuttanut turvapaikkahakemusten määrään. Schengenin säännösten kansallisia vaikutuksia käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.4.

1.4 Hallitusten välisen yhteistyön (III pilarin) ja yhteisön toimivaltuuksien (I pilarin) välinen jännite

Poliisitoimesta ja rikosoikeudellisesta lainsäädännöstä päättäminen on perinteisesti katsottu kuuluvan kansallisille toimijoille. Samalla ollaan oltu sitä mieltä, että loppullinen päätösvalta on oltava jäsenvaltioilla eikä ylikansallisilla elimillä.²⁵ Niinpä voidaan katsoa, että jos ja kun rikosoikeudellista sääntelyä kuitenkin yhä enemmän tulevaisuudessa ”yhteisöllistetään” ja samalla laajennetaan, joudutaan väistämättä tuolloin puhumaan yhteisön liittovaltiollistumisesta tai jopa mahdollisesti tiettyjen valtion tunnusmerkkien täyttymisestä. Tämä voidaan nähdä ongelmallisena subsidiariteettiperiaatteen²⁶ näkökulmasta. Samalla kuitenkin tiedetään, ettei järjestäytyneet rikollisuus pysähdy valtioiden rajoille. Tällöin yhteiseurooppalainen oikeus- ja sisäasioita koskeva sääntely voi auttaa ongelmien ratkaisemisessa.

²² Neuvoston asetus (EY) N:o 2424/2001.

²³ Neuvoston päätös 2001/886/YOS.

²⁴ Ks. sisäasiainministeriön tiedote: Vuosi vapaata liikkuvuutta takana: Sisäasiainministeri Ville Itälä ja Schengen-viranomaiset tyytyväisiä tuloksiin, 22.03.2002, www.intermin.fi ja keskusrikospoliisin tiedote: SIS-järjestelmä osoitti toimivuutensa, 11.1.2002, <http://194.89.205.4/krp>.

²⁵ Unionisopimuksen 33 artiklassa kylläkin nimenomaisesti mainitaan, että poliisiyhteistyöllä ja oikeudellisella yhteistyöllä rikosasioissa ei rajoiteta niitä velvollisuuksia, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

²⁶ Subsidiariteettiperiaate tarkoittaa lyhyesti sanottuna sitä, että yhteisön tulee toimia vain siinä laajuudessa ja siinä määrin, kuin tietty toiminta voidaan toteuttaa paremmin yhteisön kuin jäsenvaltioiden tasolla.

Joka tapauksessa oikeus- ja sisäasioiden alalla yhteisötoimivallan eli I pilarin ja hallitusten välisen yhteistyön eli III pilarin rajapinta on erityisen herkkä. Hallitusten välisessä yhteistyössä on usein kyse kansallisten tavoitteiden yhteensovittamisesta. Vaikka vaadittaisiin yksimielisyyttä, voi suurten jäsenvaltioiden tosiasiallinen painoarvo olla merkittävä. Voi myös olla vaikeaa vaikuttaa päätöksentekoprosessin lopputulokseen riittävän aikaisessa vaiheessa, eikä lopullisten päätösten sisältöä ole aina helppo ennustaa.

Luonteeltaan ylikansallisempi päätöksenteko I pilarissa sallii usein määräenemmistöllä tehtävät päätökset, jolloin yksittäisen jäsenvaltion liikkumavara voi olla suhteellisen pieni. Toisaalta päätöksentekoprosessia voi olla helpompi seurata, ja lopullisten päätösten sisältö lienee III pilaria paremmin ennakoitavissa. Suomelle on pidetty edullisena toimintaa yhteisöpilarin alueella. Tällöin varmistetaan se, että kaikki jäsenvaltiot ovat vaikuttamassa päätöksiin. Hallitusten välisen yhteistyön vaarana sen sijaan on, että suuret jäsenmaat sopivat päätöksistä keskenään.²⁷

Joka tapauksessa on nähtävissä, että komissiolla on selvä tavoite laajentaa toimivaltansa oikeus- ja sisäasioiden alalla. On ennakoitavissa, että rikosoikeudellisen yhteistyön siirtäminen I pilariin nousee esille. Etenkin suuret jäsenvaltiot puolustanevat kuitenkin hallitusten väliseen yhteistyöhön perustuvan rikosoikeudellisen yhteistyön säilyttämistä ja tehostamista, eikä tätä III pilarin järjestelyä ole välttämättä tarkoitettu väliaikaiseksi. On myös muistettava, että I pilarissa ja III pilarissa käytettävät oikeudelliset instrumentit eivät oikeudellisilta ja käytännöllisiltä vaikutuksiltaan kovin suuresti eroa toisistaan. Niiden syntytavassa sen sijaan on merkittäviä eroja.

1.5 Kansallisen kriminaalipolitiikan suhde eurooppalaistuvaan rikosoikeuteen ja EU:n perustuslakiproessiin

Eurooppalaisen rikosoikeuden kehitys on vahvasti yhteydessä yhteisön muiden tavoitteiden tehokkaaseen toteuttamiseen. Tärkein tavoite on luonnollisesti ollut taloudellinen integraatio. Uusia, poliittisempia sääntelytarpeita perustellaan usein taloudellisen sääntelyn ja nopeasti lisääntyvän kansainvälistymisen asettamilla vaatimuksilla. Tästä on yhtenä esimerkkinä EU:n kasvava merkitys kriminaalipolitiikassa.

Tämän on katsottu johtaneen siihen, että kun aikaisemmin kansallinen kriminaalipolitiikka määräsi sen, missä tahdissa ja millä tavoin kansainväliseen yhteistyöhön voitiin ja haluttiin osallistua, on tuo yhteistyö nykyisin alkanut määrittää, mitä kan-

²⁷ Antti Satuli: EU:n kehitysnäkymiä oikeudellisissa kysymyksissä, Suomen Lakimiesliiton XXXVII Lakimiespäivät 5.10.2001, moniste, s. 11.

sallisessa kriminaalipolitiikassa voidaan ja tulee tehdä.²⁸ Esimerkkinä tästä kehityksestä on viimeaikainen rikostunnusmerkistöjen ja rangaistustasojen lähentäminen.

Kriminaalipolitiikan luomisessa on huomioitava vapauden ja oikeudenmukaisuuden asettamat vaatimukset. Perusoikeuksien rajoittaminen olisi aina tasapainotettava oikeus- ja sisäasioihin liittyvässä valmistelussa rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan ja turvallisuuden lisäämisen tavoitteiden kanssa.

Unionisopimuksen 6 artiklan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioiden yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Lisäksi unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisiä periaatteina perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Periaatteessa kaikissa oikeus- ja sisäasioiden säädöksissä on kunnioitettava näitä perusoikeusnäkökohtia.

Euroopan unionin perusoikeusdoktriinia on kehitetty ennen muuta yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännössä. Perusoikeuksien lähtökohdista ja perusteista voidaan lyhyesti todeta seuraavaa:²⁹

- Perusoikeudet sisältyvät EY:n oikeuden kirjoittamattomiin yleisiin oikeusperiaatteisiin (the general principles of EC law).
- EY:n oikeuden yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa ei arvioida kansallisten perustuslakien perusoikeussäännösten, vaan EY:n oikeuden valossa.
- Jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne ja tietyt jäsenvaltioiden ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset,³⁰ tarjoavat suuntaviivoja ja virikkeitä EY-tuomioistuimelle tulkita ja kehittää perusoikeuksia.
- Kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa tutkia asetusten, direktiivien tai päätösten perustuslainmukaisuutta. Ne eivät siten voi kumota tai jättää soveltamatta perusoikeuksien vastaiseksi tulkittua säädöstä. Yksinomainen toimivalta säädöksen pätemättömäksi julistamiseen on yhteisöjen tuomioistuimella.
- Yhteisön perusoikeudet sitovat sekä yhteisön toimielimiä että jäsenvaltioita niiden pannaessa täytäntöön yhteisön oikeutta.

²⁸ Ks. Kimmo Nuotio: Eurooppalaistuva rikosoikeus – rikosoikeudellistuva Eurooppa, Defensor Legis N:o 4/2001, s. 689, Nuotio: Kansainvälinen ja eurooppalainen rikosoikeus, teoksessa Rikosoikeus, 2002, s. 143-152, jossa käsitellään kansainvälisistä rikosoikeutta yleisesti ja Raimo Lahti: Rikoslain kokonaisuudistusta 30 vuotta – entä nyt? Lakimies s. 724-725.

²⁹ Ks. Tuomas Ojanen: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa, teoksessa Ihmisoikeudet 2000-luvulla, 2002, s. 890-892 ja asiat C-29-69, Stauder, C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft, C-4/73 Nold, C-314/85, Foto-Frost ja C-5/88, Wachauf.

³⁰ Keskeiseksi ”virikkeeksi” nousi Euroopan ihmisoikeussopimus (ks. asia C-36/75 Rutili). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön yhteisöjen tuomioistuin sen sijaan pidättäytyi viittaamasta.

Kuten edellä on käynyt ilmi, yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa III pilarin alueella on esimerkiksi unionisopimuksen 35 artiklassa rajoitettu merkittävästi.³¹ Voidaan näin ollen sanoa, että poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen lainsäädännön yhtenäistämisen aloilla yhteisöjen tuomioistuimen perusoikeusvalvonta ei voi korvata kattavampia kansallisia, eikä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyviä valvontamekanismeja.³²

Näyttää myös siltä, että eurooppalaista rikosoikeusnormistoa luodaan tällä hetkellä ilman varsinaista eurooppalaista kriminaalipolitiikkaa. Ongelmia aiheuttaa myös siitä, että rikosoikeuden alalla eri jäsenvaltioiden yhteisiä periaatteita ja yhteistä oikeusperinnettä koskeva vertaileva näkökulma ei ole saanut tutkimuksessa sellaista asemaa kuin monilla muilla taloudellista integraatiota lähemmin koskevilla oikeuden aloilla.³³

Etenkin Pohjoismaissa on yleisesti tunnustettua, että johdonmukaisen ja rationaalisen kriminaalipolitiikan tulee perustua laaja-alaiseen tutkimukseen ja strategiseen analyysiin.³⁴ Rationaalisuudella ymmärretään puolestaan sekä tavoiterationaalisuutta (hyödyllisyyttä ja tehokkuutta) että arvorationaalisuutta. Jälkimmäisen piiriin kuuluvat esimerkiksi oikeudenmukaisuus, legitimitetti ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Legitimitettiongelmia aiheuttaa itse päätöksentekojärjestelmän lisäksi muun muassa EU:n perusoikeuslottuvuuden kehittymättömyys. Perusoikeuslottuvuuden vahvistamiseksi on esitetty monia ratkaisumalleja.

Osaratkaisuna on pidetty Euroopan yhteisön liittymistä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen, joka lisäpöytäkirjoineen sisältää suuren määrän jäsenvaltioihin kohdistuvia ihmisoikeusvelvoitteita. Liittyminen edellyttäisi perustamissopimuksen muutosta. On kuitenkin huomattava, että Euroopan yhteisön liittymisellä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen ei olisi vastaavaa vaikutusta III pilarin alueella (rikosoikeudelliseen yhteistyöhön ja poliisiyhteistyöhön), koska Euroopan unioni ei ole oikeushenkilö. Jos taas unionille annettaisiin oikeushenkilöllisyys, koko unioni voisi liittyä sopimukseen.

Euroopan unionin perusoikeuskirjaan³⁵ on kuitenkin koottu pitkälti ne perusoikeudet, jotka on asiallisesti ottaen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja kan-

³¹ Ks. luku 1.3.2.

³² Ks. tarkemmin Jaakko Husa: Perusoikeusvalvonta EU:n alueella – riitasointuinen triangeli?, teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, 2001, s. 51-56.

³³ Tuomas Pöysti: Eurooppalainen rikosoikeus ja Euroopan unionin rikosoikeuden Corpus Juris-hanke, Lakimies 1/1997, s. 145.

³⁴ Raimo Lahti: Kohti kansainvälistä ja eurooppalaista kriminaalipolitiikkaa? Lakimies 6-7/1999, s. 1127-1128.

³⁵ EYVL C 364, s. 1-22.

sallisissa perustuslaeissa tunnustettu jo aiemmin. Perusoikeuskirja ei tällä hetkellä ole muodollisesti sitova asiakirja vaan juhlallinen julistus. Tähän on syynsä. Perusoikeuskirjan valmisteluprosessin aikana Suomi ja muut pohjoismaiset EU-jäsenmaat suhtautuivat perusoikeuskirjan oikeudelliseen sitovuuteen torjuvasti, koska sitoumus olisi mahdollisesti uhannut Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmää sekä samalla johtanut EU:n perustuslain säätämiseen.³⁶ Suomen eduskunnan tavoitteena perusoikeuskirjan valmistelussa oli, ettei asiakirja lisää EU:n toimivaltuuksia, muttei myöskään sisällä heikompia säännöksiä kuin Suomen uusi perustuslaki.

Vaikka perusoikeuskirja ei tällä hetkellä ole muodollisesti sitova, komissio antoi vuoden 2001 maaliskuussa ohjeen perusoikeuskirjan ottamisesta huomioon kaikessa yhteisön säädösvalmistelussa. Monissa säädöksissä asiakirjaan onkin jo viitattu. Samalla se voidaan nähdä tärkeänä osana EU-kansalaisuuden kehittämisprosessia.³⁷

Nizzan Eurooppa-neuvoston unionin tulevaisuutta koskevan julistuksen mukaan³⁸ hallitusten välisen konferenssin valmistelussa on syytä käsitellä EU:n ja jäsenmaiden välistä toimivallanjaon tarkentamista ja sen noudattamisen valvontaa, yksinkertaistettava perustamissopimuksia, kansallisten parlamenttien asemaa EU:n rakenteissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan asemaa. Päätös perusoikeuskirjan mahdollisesta oikeudellisesta sitovuudesta on siirretty vuonna 2004 alkavaan hallitusten väliseen konferenssiin. Tällä hetkellä näyttää vahvasti siltä, että siitä luodaan oikeudellisesti velvoittava asiakirja, joka on tulevaisuudessa osa EU:lle säädettävää perustuslakia.³⁹

Myös tuleva eurooppalainen kriminaalipolitiikka kytkeytyy vahvasti koko unionin uudistusprosessiin ja sen perustuslain säätämiseen. Tulevaa kriminaalipolitiikkaa on mahdotonta ennustaa erillisenä osana EU:n kokonaiskehitystä. Se edellyttää aina näkemystä koko EU:n roolista ja merkityksestä tulevaisuudessa.

Elinkeinoelämän Valtuuskunnan (EVA) uusimman tutkimuksen mukaan⁴⁰ suomalaiset kannattavat vahvasti Suomen osallistumista EU:n kehittämiseen kohti tehokampaa kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa. Samaisen tutkimuk-

³⁶ Ks. Tuija Brax: Euroopan unionin perusoikeuskirjan teosta, teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, 2001, 68.

³⁷ Teija Tiilikainen: Perusoikeudet ja integraation syventäminen, teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, 2001, 487.

³⁸ Nizzan sopimus, liite IV.

³⁹ Teija Tiilikainen: Perusoikeudet ja integraation syventäminen, teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, 505.

⁴⁰ Ks. EVA-raportti: Suomi, EU ja Maailma. Suomalaisten EU-kannanotot 2002 (julkaistu 25.2.2002), erityisesti kuvio 12. Tutkimuksessa haastateltiin 1371 henkilöä 1.11.-19.12.2001 välisenä aikana. Kyselyn alkuperäisenä kohdejoukkona oli 3000 koko maan (pl. Ahvenanmaa) 18-70-vuotiaasta väestöstä satunnaisesti poimittua henkilöä.

sen mukaan suomalaiset kuitenkin suhtautuvat varsin kielteisesti siihen, että EU:sta luotaisiin kiinteä liittovaltio. Väistämättä joudutaan kysymään, eivätkö nämä tavoitteet ole ristiriidassa keskenään? Hallitusten välisen yhteistyön ongelmiin viitaten voidaan puolestaan kysyä, onko oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä mahdollista merkittävästi tehostaa ilman liittovaltion rakenteita.⁴¹ Jos ja kun tehokkaampi kansainvälisen rikollisuuden torjunta koetaan Suomessa ja EU:ssa tärkeänä, on selvitettävä, miten tämä tavoite voidaan parhaiten toteuttaa.

⁴¹ Näin myös kansanedustaja Tuija Brax eduskunnassa 4.6.2002 pidetyssä seminaarissa: ”Eurooppalainen yhteistyö ja kansalliset vaikutusmahdollisuudet EU:n rikosoikeudellisessa sekä poliisiyhteistyössä” jaetussa monisteessa: Voiko oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö olla tehokasta ilman liittovaltion rakenteita?

1.6 EU:n tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan merkityksestä

Tärkeä EU:n lähitulevaisuutta muovaava tekijä on vuonna 2004 alkava hallitusten välinen konferenssi, jonka valmistelutyön olennaisena osana toimii EU:n tulevaisuutta käsittelevä valmistelukunta (konventti). Laekenin Eurooppa-neuvosto päätti kutsua konventin koolle 15 päivänä joulukuuta 2001. Konventti aloitti toimintansa 1 päivänä maaliskuuta 2002 ja se kokoontuu Brysselissä. Puheenjohtajiston lisäksi konventtiin kuuluu 15 jäsenvaltion valtion- tai hallitusten päämiehen edustajaa, 30 kansallisten parlamenttien edustajaa ja kaksi komission edustajaa.

Päätehtävät. Konventin tärkeimpänä tehtävänä on valmistella päätösasiakirja, joka on EU:n tulevaisuudesta käytävän keskustelun tulosten kanssa lähtökohtana hallitusten välisen konferenssin työlle. Konventin asialistalla ovat muun muassa:

- perustamissopimusten yksinkertaistaminen;
- jäsenvaltioiden ja EU:n toimivallan jako; ja
- perusoikeuskirjan oikeudellinen asema.

Nämä asiat liittyvät olennaisesti toisiinsa. Jotta perustamissopimuksia voidaan yksinkertaistaa myös toimivaltakysymyksiä ja perusoikeuskirjan asemaa on samalla selkiytettävä. Komission puheenjohtajan Romano Prodin mukaan⁴² EU:lle on luotava perustuslaki, jossa komissiolla on vahva asema. Tämä perusajatus on nähtävissä myös komission EU:n tulevaisuutta käsittelevässä tiedonannossa.⁴³ Erityisesti voidaan mainita, että komission mukaan olisi toimielinrakenteen yksinkertaistamiseksi ja järjeistämiseksi välttämätöntä yhdistää sopimus Euroopan unionista ja Euroopan yhteisön perustamissopimukset. Tällöin lakattaisiin erottamasta toisistaan yhteisöpolitiikka (I pilari), yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (II pilari) ja yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa (III pilari). Perustamissopimukset olisi siten yhdistettävä, mikä ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että yhden instituutiojärjestelmän sisällä olisi sovellettava yhteisön menettelyjä välttämättä samalla tavalla aloilla, jotka nykyisin kuuluvat toiseen ja kolmanteen pilariin, vaan toimielinten tehtävät ja sovellettavat päätöksentekomenettelyt olisi määriteltävä kyseessä olevan toimen luonteen perusteella.

⁴² Speech by Prof. Romano Prodi President of the European Commission Opening session of the Convention on the future of European Parliament Brussels, 28 February 2002, DN: SPEECH/02/88.

⁴³ KOM(2002) 247 lopullinen, 22.5.2002 ja komission lehdistötiedote IP/02/750. Ks. myös Esko Antola: EU:n komissio kamppailee asemastaan, Helsingin Sanomat 26. kesäkuuta 2002, A 4.

Konventin työssä on siis kyse perustuslaillisesta hankkeesta. Konventin puheenjohtajankin mukaan sen työtä voidaan pitää epäonnistuneena, jollei konventti saa perustuslaillista ehdotusta aikaiseksi. Silti on huomattava, että perustuslain luomisella voidaan tarkoittaa eri asioita.⁴⁴ Jos tarkoituksena on ”vain” selkeyttää ja yksinkertaistaa perustamissopimuksia muutokset nykytilanteeseen eivät välttämättä ole kovinkaan suuria. Yhteisön oikeudessa on jo nyt varsin monia perustuslaillisia ja liittovaltiollisia piirteitä. EU:n liittovaltiollisista piirteistä voidaan esimerkkinä mainita perustamissopimuksissa yhteisön toimielimille annettu lainsäädäntövalta, yhteisöjen tuomioistuimen tuomiovalta sekä yhteisön oikeuden jäsenvaltioita sitovat periaatteet.⁴⁵ Silti on myös korostettava, että yhteisön toimielimillä ei ole edes perustamissopimuksen artiklan 308⁴⁶ nojalla yleistä oikeutta määritellä omia toimivaltuuksiaan (ns. kompetenssi-kompetenssia) vaan niiden on toimittava jäsenvaltioiden perustamissopimuksissa antamien toimivaltuuksien rajoissa.

Joka tapauksessa nykytilanne muuttuu huomattavasti enemmän, jos konventti tulevassa päätösasiakirjassa ehdottaa erityisen EU:n valtiollisen perustuslain luomista, eli EU:n suvereenisuudelle perustuvaa järjestelmää.⁴⁷ Lopputuloksia on tässä vaiheessa ennen aikaista ennakoita, mutta EU:n tulevaisuutta ajatellen tämä kysymys on mitä tärkein ja asiasta olisi käytävä mahdollisimman laajaa keskustelua euroopalaisen tulevan kriminaalipoliittisen kehityksenkin kannalta.

Yksi tapa ratkaista asia on nykyisten perustamissopimusten muotoileminen uudelleen siten, että lopputuloksena olisi ensinnäkin uusi perussopimus, joka sisältäisi EU:n perustuslain ja toiseksi erillinen (muuta) nykyisiä perustamissopimusten säännöksiä koskeva sopimusasiakirja.⁴⁸ Perustuslain muuttaminen edellyttäisi tässä mallissa hallitusten välisen konferenssin yksimielistä päätöstä ja jäsenvaltioiden ratifiointia. Muita säännöksiä voitaisiin muuttaa neuvoston päätöksellä.

⁴⁴ Perustuslaki-termi voidaan myös ymmärtää eri tavoin, ks. esimerkiksi Paul Craig: *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, *European Law Journal*, Vol. 7, No. 2, June 2001, s. 125-150, Christopher Dorau and Philipp Jacobi: *The Debate over a 'European Constitution': Is it Solely a German Concern?*, 2000, *European Public Law*, Volume 6, Issue 3, s. 413-428 ja Jean-Claude Piris: *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, 1999, 24 *European Law Review*, Dec., 557-585.

⁴⁵ Ks. syvällisemmin EU:n liittovaltiollisista piirteistä José Martin y Pérez de Nanclares: *The Federal Elements of the European Union*, *Zeus*, 4. Jahrgang 2001, Heft Nr. 4, 595-625, jossa verrataan ansiokkaasti EU:a lähinnä Saksan ja USA:n liittovaltiojärjestelmiin.

⁴⁶ Kyseisen 308 artiklan (ent. 235 artikla) mukaan: ”Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

⁴⁷ Teija Tiilikainen, *Helsingin Sanomat* 28.2.2002, s. C 1. Ks. myös Alexander Stubbin erityisesti EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa koskeva *Helsingin Sanomien* artikkeli 14.4.2002, s. D 7.

⁴⁸ Craig, s. 145. Ks. myös komission tiedonanto: *Uusi perussopimus Euroopan unionille*, Bryssel, 12.7.2000, KOM(2000) 434 lopullinen.

Lisäväriä EU:n uudistusprosessiin ja konventin työhön tuo kasvava paine parantaa EU:n päätöksentekojärjestelmien toimivuutta jo ennen kuin uusia jäsenvaltioita liittyy unioniin. Viidentoista jäsenvaltion liitossa käytännössä ilmenneet ongelmat olisi syytä ratkaista ennen kuin EU:n jäsenmäärä nousee yli kahdenkymmenen. On syytä myös olla jossain määrin varuillaan siitä, että suuret jäsenvaltiot eivät saa liiallista painoarvoa konventin työskentelyssä ja päätösasiakirjan laadinnassa.

Konventin seuranta ja muut EU:n tulevaisuuteen liittyvät kysymykset kuuluvat eduskunnan suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan tehtäviin. Muut valiokunnat antavat tarvittaessa lausuntoja suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon EU:n tulevaisuudesta (VNS 3/2001 vp.) 6 päivänä marraskuuta 2001, josta ulkoasiainvaliokunta laati mietinnön (UaVM 18/2001). Valiokunnan mietinnön mukaan:

”Euroopan unionia on jatkossakin kehitettävä itsenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen tiiviinä yhteisönä. Unionin kehittämisen on myös jatkossa perustuttava jäsenvaltioiden tekemiin toimivallan siirtoihin unionille.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa selonteon kantaa, jonka mukaan unionin on toimittava tehokkaasti ja kansanvaltaisesti asioissa, jotka jäsenvaltiot ovat siirtäneet sen toimivaltaan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan Suomen etu on taloudellisesti vahva ja dynaaminen sekä sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullinen Euroopan unioni, joka muodostaa myös todellisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen. Unionin on kyettävä toimimaan tehokkaasti yhteisten tavoitteidensa puolesta Euroopassa ja koko maailmassa.”

Lopullinen päätösvalta konventin ehdotuksista on tulevilla hallitusten välisellä konferenssilla. Koska päätökset vaativat yksimielisyyttä, Suomen vaikutusmahdollisuuksia ei voi aliarvioida. Julkisuudessa käydyin keskustelun pohjalta voitaneen sanoa, että yhdeksi kansalliseksi tavoitteeksi on noussut hallitustenväliseen yhteistyöhön perustuvan päätöksenteon rajoittaminen. Taustalla on pelko suurten jäsenmaiden painoarvon kasvusta, jos pienet jäsenvaltiot ja yhteisön toimielimet eivät ole riittävän vahvoja vastavoimia. Peruskysymyksenä siten on, kehitetäänkö EU:ta yhteisölliseen vai hallitusten välisen yhteistyön suuntaan.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 18/2001) otetaan kantaa myös oikeus- ja sisäasioita koskevaan kehitykseen. Mietinnössä kiinnitetään huomiota siihen, että *oikeus- ja sisäasioita koskevia puitepäätöksiä tehtäessä lainsäädännön pääsisältö ei enää ole kansallisen parlamentin säädettävissä*. Tämän vuoksi valiokunta suhtautuu:

”suurin varauksin esimerkiksi perhe- tai rikoslainsäädännön harmonisoimiseen puitepäätöksin. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 41/2001), jonka mukaan rangaistustason vahvistamista puitepäätöksillä tulee sen mielestä välttää. Parlamentaarisen vajeen poistaminen ei ulkoasiainvaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan voi tapahtua niin, että kolmannen pilarin asioita suuremmalti siirrettäisiin ensimmäiseen pilariin ilman, että samalla kansallista lainsäädäntövaltaa siirtyisi enemmän kuin on välttämätöntä ja suotavaa yhteisen päätöksenteon piiriin. Valiokunta arvioi, että vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue voidaan toteuttaa ilman suurempaa rikoslainsäädännön yhtenäistämistä.”

Puitepäätökset on oikeus- ja sisäasioiden alalla hyväksyttävä yksimielisesti. Niiden sisältöön (ja hyväksymiseen) Suomen on siten mahdollista ja olennaista vaikuttaa kansallisten tavoitteiden pohjalta jo valmisteluvaiheessa. Lopullisessa puitepäätöksen hyväksymistä koskevassa päätöksentekoprosessissa Suomen liikkumavara voi tosin käytännössä olla poliittisista syistä rajoitettu. Näin on varsinkin silloin, jos Suomi vastustaa yksin tai pienessä vähemmistössä jotakin puitepäätöstä tai sen tiettyä kohtaa.

Kansallisia vaikutusmahdollisuuksia luonnollisesti parantaisi yhteistyö samankaltaisesti ajattelevien jäsenvaltioiden kanssa. Rikosoikeuden alalla luonnollisia yhteistyökumppaneita ovat Ruotsi ja Tanska. Yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa voitaisiin paremmin vaikuttaa myös itse EU:n kriminaalipolitiikan muotoutumiseen. Tällaisen Pohjoismaisen yhteistyön tehostamista EU:ssa on monissa puheenvuoroissa myös kannatettu.⁴⁹

On kuitenkin syytä huomauttaa, että EY:n perustamisen ja toiminnan perusideana on yhteisten etujen ajaminen. Tiettyjä, muista jäsenvaltioista eriyviä erityispiirteitä voi integraatiologiikan vuoksi olla vaikea säilyttää, vaikka niin haluttaisiinkin. Samalla on todettava, että yhteisössä kaikki vaikuttaa kaikkeen: jos yhteisön peruskennettä muutetaan selkeämmin valtiollisempaan suuntaan, myös rikoslainsäädännön yhtenäistäminen helpottuu ellei peräti tule välttämättömäksi. Toisaalta tämä tarkoittaisi sitä, että perusoikeuksia ei voida olla kirjaamatta EU:n perustuslakiin.

Rikosoikeuden harmonisointitarpeeseen ja sen aikatauluun vaikuttaa käytännössä myös EU:n tuleva laajentuminen. On nähtävissä, että rikosoikeudellisen lainsäädännön yhtenäistämistä pyritään kiirehtimään ennen kuin uusia jäsenvaltioita otetaan unionin jäseniksi.⁵⁰ Voidaan ajatella, että oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluvat pe-

⁴⁹ Ks. esimerkiksi Raimo Lahti: *Straffrätligt samarbete i EU:s tredje pelare – något att sträva efter?*, Förhandlingarna vid Det 36 nordiska juristmötet i Helsingfors 15-17 augusti 2002, Del I, s. 444.

⁵⁰ Ks. tarkemmin EU:n uusien jäsenvaltioiden vaikutuksista oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön esimerkiksi Thomas M. Krüßmann: *Die Osterweiterung der Europäischen Union mit Blick auf die Bereiche Justiz und Inneres*, Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZeuS), 4. Jahrgang 2001, Heft nr. 2, 217-245.

lisäännöt on hyvä sopia mahdollisimman pitkälle valmiiksi ennen kuin niistä on neuvoteltava uusien jäsenvaltioiden kanssa.

Tanskan 1 päivänä heinäkuuta 2002 alkaneen EU-puheenjohtajuuskauden tavoiteohjelman mukaan⁵¹ Tanska pitää tärkeimpänä tavoitteenaan saattaa laajentumisneuvottelut päätökseen kymmenen uuden jäsenvaltion kanssa. Samalla myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen asiat ovat Tanskan puheenjohtajakauden ensisijaisten alojen joukossa. Erityisesti Tanska pyrkii puheenjohtajuuskaudellaan tehostamaan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa.

⁵¹ Ks. www.eu2002.dk.

2. Poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyö EU:ssa

2.1 Yleistä

Seuraavassa pyrin vastaamaan siihen, miten poliisiyhteistyön kehittyminen (mukaan lukien Schengen) Euroopan unionin tasolla on vaikuttanut poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten toimivaltuuksiin Suomessa sekä kansalaisten perusoikeuksien suojaan. Lisäksi pohdin sitä, minkälaisia vaikutuksia yhteistyön kehittymisellä on ja voi olla tulevaisuudessa.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyö on välttämätöntä kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Yhteistyötä on ollut hallitusten välisellä tasolla 1970-luvulta lähtien. Tähän on liittynyt myös Schengen-yhteistyö.⁵²

Kuten edellä todettiin, muotoiltiin oikeus- ja sisäasioihin liittyvät toimintatavat ja tavoitteet uudelleen Amsterdamin sopimuksessa, joka tuli voimaan 1.5.1999. Poliisiyhteistyön tiivistämisen lähtökohdaksi tuli perustamissopimuksen 30 artikla (ent. K.2 artikla), jossa lausutaan tämän yhteistyön tavoitteet ja toteuttamiskeinot seuraavasti:

- “ 1. Poliisiyhteistyön yhteistä toimintaa on:
- a) jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä muilla erityisaloilla lain noudattamista valvovien viranomaisten operatiivinen yhteistyö rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa;
 - b) asiaa koskevien tietojen kerääminen, tallettaminen, käsittely, analysointi ja vaihto, mukaan lukien lain noudattamista valvovien viranomaisten hallussa olevat tiedot, jotka koskevat Europolin ilmoituksia epäilyttäviä liiketoimista, ottaen kuitenkin huomioon henkilötietojen suojaa koskevat asianomaiset säännökset;
 - c) koulutusta, yhteyshenkilöiden vaihtoa, henkilöstön työhön lähettämistä, välineistön käyttöä ja rikostutkintaa koskeva yhteistyö ja yhteiset aloitteet;
 - d) erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden vakavien muotojen paljastamiseen liittyvien erityisten tutkintatekniikoiden yhteinen arviointi.
- 2) Neuvosto edistää Europolin kautta tapahtuvaa yhteistyötä ja erityisesti viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta se:
- a) mahdollistaa sen, että Europol helpottaa ja tukee jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamien erityisten tutkintatoimien valmistelua

⁵² Ks. myös luku 1.3.3.

- ja edistää niiden yhteensovittamista ja toteuttamista, mukaan lukien sellaisten yhteisten työryhmien operatiiviset toimet, joihin Europolin edustajat osallistuvat tukemalla niitä;
- b) toteuttaa toimenpiteet sen mahdollistamiseksi, että Europol voi pyytää jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia suorittamaan ja sovittamaan yhteen tutkimuksia tietyissä tapauksissa ja että Europol voi kehittää erityisasiantuntemusta jäsenvaltioiden käyttöön niiden avustamiseksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien tapausten tutkinnassa;
- c) kehittää läheisessä yhteistyössä Europolin kanssa yhteydenpitojärjestelyjä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan erikoistuneiden syyttäjä- ja/tai tutkintaviranomaisten välillä;
- d) perustaa valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta koskevan tutkimus-, dokumentointi- ja tilastoverkoston.⁵³

Artiklan tarkoittama määräaika päättyi toukokuussa 2004. Seuraavassa teen selkoa siitä, kuinka tavoitteita tähän mennessä on toteutettu. Samalla esittelen joitakin keskenäisiä hankkeita. Käsittelen Europolia (luku 2.2), Eurojustia (luku 2.3), hanketta Euroopan syyttäjän perustamisesta (luku 2.4) ja eurooppalaista pidätysmääräystä (luku 2.5) sekä niiden aiheuttamia ja tulevaisuudessa ehkä aiheutuvia muutoksia poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten toimivaltuuksiin Suomessa.

2.2 Europol

2.2.1 Tehtävät

Alankomaiden Haagissa sijaitseva Euroopan poliisivirasto (Europol) on Euroopan unionin rikollisuutta koskevia tiedustelutietoja käsittelevä lainvalvontaorganisaatio.⁵⁴ Europolin perustamisesta sovittiin Maastrichtin sopimuksessa 7 päivänä helmikuuta 1992. Kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet Europol-yleissopimuksen, joka tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 1998. Yleissopimukseen liittyvien erilaisten lakien säätämisen jälkeen Europolin täysimittainen toiminta aloitettiin 1 päivänä helmikuuta 1999.

Europolin erityisenä tehtävänä on parantaa jäsenvaltioiden välistä poliisiyhteistyötä kaikkien kansainvälisen rikollisuuden vakavien ilmenemismuotojen torjumiseksi.⁵⁵

⁵³ Neuvosto vahvistaa unionisopimuksen 32 artiklan mukaan edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti 30 artiklassa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella yhteydessä kyseisen valtion viranomaisiin ja niiden suostumuksella.

⁵⁴ Ks. Europolista yleisesti Eckhart von Bubnoff: Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU. Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum, ZeuS 5. Jahrgang 2002, Heft Nr. 2, 190-195.

⁵⁵ Keskusrikospoliisi toimii Europolin kansallisena yhteysviranomaisena. Suomella on Europolissa kaksi yhdyshenkilöä (poliisin ja tullin edustajat).

Kyse on järjestelmästä, jossa näihin liittyviä tietoja voidaan vaihtaa, koota ja analysoida. Europolin toimivaltuuksiin kuuluu lainvalvonnan tukeminen seuraavissa rikostyypeissä, mikäli ne koskevat järjestäytyntä rikollisuutta, joka vaikuttaa kahteen tai useampaan jäsenvaltioon.⁵⁶

- terrorismi;
- rahanpesu;⁵⁷
- huumekauppa;
- laittomat maahanmuuttoverkostot;
- laiton ajoneuvokauppa;
- laiton ihmiskauppa, mukaan lukien lapsipornografia;
- rahan ja muiden maksuvälineiden väärentäminen; ja
- ydin- ja radioaktiivisten aineiden laiton kauppa.

Europolin toimivaltuuksia voidaan laajentaa kattamaan myös muita vakavan kansainvälisen rikollisuuden muotoja. Tämä on kuitenkin aina tapahduttava Europolyleissopimuksen mukaisessa järjestyksessä ja Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Neuvosto pääsi Laekenissa 6 päivänä joulukuuta 2001 poliittiseen yhteisymmärrykseen Europolin toimivaltuuksien laajentamisesta kattamaan kaikki Europolin-sopimuksen liitteessä luetellut törkeät kansainvälisen rikollisuuden muodot.⁵⁸ Näitä ovat esimerkiksi tietyt henkeen, ruumiilliseen koskemattomuuteen ja vapauteen kohdistuvat rikokset, kuten tahallinen henkirikos, pahoinpitely ja vakavan ruumiinvamman tuottaminen.

Europolin käytännön toimintaan kuuluvat esimerkiksi:⁵⁹

- Asiantuntemuksen ja teknisen tuen tarjoaminen tutkimuksiin ja käynnissä oleviin operaatioihin unionin alueella. Tämä tapahtuu niiden jäsenvaltioiden valvonnassa ja oikeudellisella vastuulla, joita asia koskee;
- Operationaalisten analyysien tarjoaminen jäsenvaltioiden tueksi;
- Strategisten raporttien ja rikosanalyysien laatiminen. Tietoja voidaan koota jäsenvaltioiden omien, Europolin tuottamien tai muista lähteistä kerättyjen tietojen ja tiedustelutietojen pohjalta. Europol ja Interpol (The International Criminal Police Organization)⁶⁰ allekirjoittivat vuoden 2001 lopulla yhteistyösopi

⁵⁶ Ks. Europol-yleissopimuksen artiklat 2 ja 3.

⁵⁷ Neuvoston 30 päivänä marraskuuta 2000 tekemällä päätöksellä Europolin toimivaltaa laajennettiin koskemaan rahanpesua yleensä riippumatta siitä, minkä tyyppisestä rikoksesta pesty varat on peräisin.

⁵⁸ Neuvoston päätös Europolin toimeksiannon laajentamisesta Europol-yleissopimuksen liitteessä lueteltujen törkeiden kansainvälisen rikollisuuden muotojen käsittelyyn, 18.12.2001, EYVL C 362, s. 1.

⁵⁹ Europol-yleissopimuksen 3 artikla.

⁶⁰ Interpol on maailmanlaajuinen järjestö, joka pyrkii mahdollisimman laajaan yhteistyöhön kaikkien poliisiviranomaisten välillä. Interpoliin kuuluu 179 jäsenmaata, joiden välillä toimiva tietoverkko mahdollistaa nopean ja tehokkaan sanomien välityksen, operatiivisten toimenpiteiden välittämisen sekä joidenkin kansainvälisten tietoverkkojen suorakäytön. Keskusrikospoliisi vastaa Interpoliin sijoitetun Suomen yhdyshenkilön toiminnan koordinoimisesta. Ks. <http://194.89.205.4/krp/> ja <http://www.interpol.>

muksen, joka keskittyy operationaalisten, strategisten ja teknisten tietojen vaihtoon. Tarkoituksena on tehostaa ja tiivistää kansainvälistä poliisiyhteistyötä, koska kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa ei ole järkevää tuhata resursseja päällekkäisiin toimintoihin (näin esimerkiksi Europolin ja Interpolin tiedustelutoiminnassa);

- Tietojen vaihdon edistäminen. Tässä toiminnassa ovat avainasemassa Europolin yhteyshenkilöt (Europol Liaison Officer, ELO), jotka ovat jäsenvaltioiden nimittämiä kansallisten lainvalvontaelinten edustajia; ja
- Atk-pohjaisen tietojärjestelmien ylläpitäminen. Tietokonejärjestelmän kolme perusosaa ovat tietojärjestelmä, analyysijärjestelmä ja hakujärjestelmä. Tietojärjestelmiin saa tallentaa vain Europolin toiminnalle tarpeellisia tietoja. Tallennettavat tiedot voivat koskea esimerkiksi henkilöitä, joita epäillään asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla Europolin toimivaltaan kuuluvasta rikoksesta tai osallisuudesta tällaiseen rikokseen tai jotka on tuomittu tällaisesta rikoksesta ja henkilöitä, joita voidaan painavien tosiseikkojen perusteella kansallisen lainsäädännön nojalla olettaa suorittavan Europolin toimivaltaan kuuluvia rikoksia.⁶¹

Lähes yhtä tärkeää kuin tietää Europolin toimivaltuudet on huomata, mitä toimivaltuuksia sillä ei ole. Sen tehtäviin kuuluvat tällä hetkellä vain kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan liittyvät sellaiset toimet, joissa jäsenvaltioilla on merkittäviä yhteisiä tavoitteita ja joissa yksittäisten jäsenvaltioiden voimavarat ovat rajoitetut. Europolilla on vähemmän toimivaltuuksia kuin kansallisilla poliisivoimilla.

Lisäksi on huomattava, että Europolilla ei ole toimeenpanovaltaa. Näin ollen se ei voi toimittaa esimerkiksi kotietsintöjä tai harjoittaa telekuuntelua. Tällä on erityistä merkitystä kansalaisten perusoikeuksien suojan kannalta. Kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset poliisiviranomaisten toimivaltuudet ovat näiltä osin avainasemassa.

2.2.2 Europolin aseman vahvistaminen ja sen toiminnan oikeudellinen ja demokraattinen valvonta

Tampereen Eurooppa-neuvoston loppupäätelmien mukaan Europolin asemaa olisi lähitulevaisuudessa vahvistettava niin, että se saisi jäsenvaltioilta operatiivisia tietoja ja että sille annettaisiin valtuudet pyytää jäsenvaltioita aloittamaan, suorittamaan tai koordinoimaan tutkimuksia tai perustaa yhteisiä tutkintaryhmiä tietyillä rikolli-

[int/](#).

⁶¹ Oikeutta tietojärjestelmien hyväksikäyttöön on rajoitettu (ks. Europol-yleissopimuksen 9 artikla). Tämä on luonnollista niissä olevien tietojen erityisluonteen takia. Tietojen säilyttämisestä ja poistamisesta on säädetty määräajat. Lisäksi yleissopimuksessa on säädetty tarkat ihmisoikeuksia, tietosuoja, valvontaa ja turvallisuutta koskevat määräykset.

suuden aloilla. Samalla olisi kuitenkin kunnioitettava jäsenvaltioiden tuomioistuinvalvontaa koskevia järjestelmiä.

EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvosto käsitteli 28 päivänä helmikuuta 2002⁶² Europolin toimintaa. Yhteisymmärrys vallitsi Europolin osallistumisesta yhteisiin tutkintaryhmiin ja Europolin oikeudesta pyytää jäsenvaltioita aloittamaan tutkinta tietyissä tapauksissa. Tämän lisäksi puheenjohtajamaa Espanja esitti, että Europol-yleissopimusta muutettaisiin jollakin seuraavista tavoista:

- koko Europol-yleissopimuksen muuttaminen pelkällä neuvoston päätöksellä;
- ainoastaan joidenkin tiettyjen Europol-yleissopimuksen artiklojen muuttaminen neuvoston päätöksellä;
- Europol-yleissopimuksen korvaaminen neuvoston päätöksellä (vrt. Eurojustin perustaminen), jota voitaisiin tulevaisuudessa muuttaa pelkällä neuvoston päätöksellä.

Mikään ehdotuksista ei saanut enemmistön kannatusta. Sen sijaan neuvosto antoi valmistelevien elinten tehtäväksi näiden kolmen vaihtoehdon kehittämisen pyytäen samalla 36 artiklan komiteaa valmistelemaan jäljellä olevia kysymyksiä, jotka koskevat Europolin osallistumista yhteisiin tutkintaryhmiin ja oikeutta pyytää jäsenvaltioita aloittamaan tutkinnan.

EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvosto pääsi poliittiseen yhteisymmärrykseen huhtikuussa 2002⁶³ Europolin työntekijöiden oikeudesta osallistua jäsenmaiden yhteisiin tutkintaryhmiin antamatta kuitenkaan apua pakkokeinoissa sekä Europolin oikeudesta pyytää jäsenvaltion viranomaisia aloittamaan, toimittamaan tai koordinoimaan tutkintaa tietyissä tapauksissa. Pyyntö ei kuitenkaan sellaisenaan sido kyseistä jäsenvaltiota. Tarkoituksena on myös, että Europolin työntekijät toimivat yhteisissä tutkintaryhmissä aina kyseisen tutkintaryhmän johtajan alaisuudessa.

Kesäkuun 13 päivänä EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvosto teki sitten puitepäätöksen yhden tai useamman jäsenvaltion viranomaisten välisten yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta. Tutkintaryhmät perustetaan rikostutkintaa varten määrääjäksi.⁶⁴ Puitepäätöksen 1 artiklan mukaan yhteinen tutkintaryhmä voidaan perustaa erityisesti:

1. jos jäsenvaltion on rikoksen selvittämiseksi suoritettava vaikeaa ja vaativaa tutkintaa, jolla on yhteyksiä toiseen jäsenvaltioon; ja

⁶² Oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 6533/02 (Presse 43 – G) (OR.en), 28.2.2002.

⁶³ Oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 7991/02 (Presse 104), 26.4.2002.

⁶⁴ Oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 9620/02 (Presse 175) (OR.fr), 13.6.2002, ja Euroopan unionin neuvoston asiakirja 14242/01 (OR.en) COPEN 71, 28.11.2001.

2. jos useat jäsenvaltiot suorittavat rikoksen selvittämiseksi tutkintaa, joka tapauksen luonteen vuoksi edellyttää koordinoitua ja yhteistä toimintaa tutkintaan osallistuvissa jäsenvaltioissa.

Saksan liittokansleri Gerhard Schröder on ehdottanut, että Europolista voitaisiin luoda operationaalinen eurooppalainen poliisiviranomainen (European Policy Force), jolla olisi poliisitoiminnassaan täytäntöönpanovaltaa vähän samaan tapaan kuin saksalaisella *Bundeskriminalamt*-viranomaisella. Lisäksi on noussut esille, että Europolin toimintaa keskitettäisiin terrorismin, laittoman maahanmuuton, euron väärentämisen, huumausainekaupan sekä mahdollisesti myös ihmiskaupan torjuntaan. Painopisteitä voitaisiin tarkistaa vuosittain.

Europolin oikeudellista valvontaa EU:n tasolla ei ole toistaiseksi katsottu tarpeelliseksi. Koska Europolia ollaan kuitenkin mitä ilmeisimmin kehittämässä nykyistä tehokkaammaksi välineeksi eurooppalaisen poliisiyhteistyön alalla, sen oikeudellinen valvonta voi tulevaisuudessa tulla ajankohtaiseksi etenkin kun sen toimivaltuudet todennäköisesti kasvavat.

Europol on vastuunalainen oikeus- ja sisäasiainministerien neuvostolle, joka valvoo ja ohjaa sen toimintaa. Ministerineuvosto nimittää Europolin johtajan ja varajohtajat sekä hyväksyy sen talousarvion. Ministerineuvostoon kuuluu edustaja jokaisesta jäsenvaltiosta, ja sen päätösten on oltava yksimielisiä. Tämä helpottaa Europolin demokraattista valvontaa. Lisäksi Europolilla on yleistä valvontatehtävää varten perustettu hallintoneuvosto, johon kuuluu edustaja jokaisesta jäsenvaltiosta.

Tärkein Europolin demokraattista valvontaa koskeva säännös on unionisopimuksen artikla 39. Sen mukaan neuvoston on kuultava Euroopan parlamenttia ennen Europolia koskevien oikeudellisesti sitovien säännösten hyväksymistä. Parlamentti voi tehdä neuvostolle Europolia koskevia kysymyksiä ja antaa sille suosituksia. Lisäksi EU:n neuvoston kulloinenkin puheenjohtajavaltio ja komissio informoivat säännöllisesti Euroopan parlamenttia Europolia koskevista muutosehdotuksista. Vaikka Euroopan parlamentin asemaa onkin Amsterdamin sopimuksella parannettu, Europolin demokraattista kontrollia voidaan pitää melko vaatimattomana. Tilanne on sama koko III pilarin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä. Tärkeintä olisikin löytää tasapaino demokraattisen valvonnan ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan keskittyvien poliisitehtävien toteuttamisen välillä.⁶⁵

⁶⁵ António Vitorino, European Commissioner for Justice and Home Affairs: Democratic Control of Europol. Europol Conference organised by the Senate and House of Representatives of the Dutch States General. The Hague, 8 June 2001, DN: Speech/01/274. Ks. tarkemmin Europolin demokraattisesta valvonnasta komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, KOM(2002) 95 lopullinen, 26.2.2002.

2.2.3 Euroopan poliisipäälliköiden operationaalinen toimintaryhmä ja Euroopan poliisiakatemia

Euroopan poliisipäälliköiden operationaalisen toimintaryhmän (EU Police Chiefs Task Force) tavoitteena on vaihtaa yhteistyössä Europolin kanssa kokemuksia, parhaita käytäntöjä ja tietoja rajat ylittävän rikollisuuden nykysuuntauksista ja avustaa operaatioiden suunnittelussa. Toimintaryhmän jäsenillä on oikeus itsenäisesti päättää sitovasti operaatioiden käynnistämisestä, jäsenmaiden roolista siinä ja resurssikysymyksistä. Toistaiseksi toimintaryhmän toimintaa on lähinnä kuvattu keskusteluerhoksi, jonka konkreettinen hyöty on jäänyt vähäiseksi.

Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) perustamista koskeva valmistelutyö on vireillä. Akatemian tehtävänä olisi ylempien lainvalvontaviranomaisten kouluttaminen. Toiminta on tarkoitettu järjestää kansallisten koulutuslaitosten välisenä verkostona. Poliisiakatemia sihteeristön sijoituspaikasta ei ole toistaiseksi päästy Eurooppa-neuvostossa lopulliseen yksimielisyyteen. Poliisiakatemia toiminta on kuitenkin jo alkanut Tanskan suostuttua väliaikaisesti huolehtimaan sihteeristön toiminnasta.

2.2.4 Eurooppalaisen poliisiyhteistyön (Europol ja Schengen) kansalliset vaikutukset

Schengen. Kuten edellä on mainittu, Schengenin säännöstö on ollut osa Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä 25 päivästä maaliskuuta 2001 lähtien. Tärkeimmät suoranaisesti Schengenin sopimusten aiheuttamat muutokset poliisilakiin (315/2001) koskevat vieraan valtion poliisimiehen toimivaltaa ja tarkkailua. Poliisilain 22 a §:n mukaan:

“Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä Schengenin yleissopimus, 40 ja 41 artiklassa tarkoitettulla Schengenin säännöstöä soveltavan valtion poliisimiehellä on oikeus poliisimiehen maan alueella verekseltään tai pakenemasta tavatun rikoksenteikijän takaa-ajoon Suomen alueella samoin kuin kiinniottoon ja turvallisuustarkastukseen Suomen alueella siten kuin Suomea velvoittavassa Schengenin säännöstössä määrätään. Kulkuneuvon pysäyttämistä ja turvallisuustarkastuksesta on lisäksi voimassa mitä tämän lain 22 §:n 1 momentissa sekä 22 §:n 1 ja 5 momentissa säädetään.

Oikeus voimakeinoin tapahtuvaan verekseltä tavatun tai pakenevan kiinniottoon on kuitenkin vain, jos kiinniottettava vastarintaa tekemällä koettaa välttää kiinnijoutumisen eikä suomalaisen poliisimiehen apua kiinniottoon ole viipymättä saatavilla. Voimakeinojen käytön edellytyksistä ja käytöstä on lisäksi voimassa, mitä muualla tässä laissa sekä rikoslaisissa (39/1889) säädetään.

Tämän pykälän 1 momentin perusteella kiinniotettu on viipymättä luovutettava kiinniottopaikkakunnan kihlakunnan poliisilaitokselle, jolle on myös ilmoitettava Suomen alueella tehdyistä muista toimenpiteistä ja niiden seurauksista.”⁶⁶

Hallituksen esityksen (HE 20/2001) perustelujen mukaan säännöksen yhteydessä on huomattava muun muassa seuraavaa:

- Vieraan valtion poliisimiehellä ei ole toimivaltaa niissä tapauksissa, joissa Schengenin yleissopimuksen 41 artiklan mukainen alkutilanne on tapahtunut Suomen alueella;
- Koska rajan yli jatkuva takaa-ajo on mahdollista vain maarajojen ylitse, säännöksen soveltamisalaan kuuluvat ruotsalaiset ja norjalaiset poliisimiehet;
- On huomattava, että suomalaisen poliisimiehen suorittaessa virkatehtäviään ulkomailla, hänen valtuutensa määräytyvät vastaavasti Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten määräysten ja kyseisen toimintamaan mukaan. Näin ollen poliisilakiin ei voida ottaa tätä koskevia säännöksiä.
- Vaikka säännöksessä vieraan valtion poliisimies rinnastetaan suomalaiseen poliisimieheen, ensisijaisesti toimivaltuuksia Suomessa käyttää aina suomalainen poliisimies ja vieraan valtion poliisimiehellä on toimivaltaa Suomessa vain laissa erikseen säännellyissä tapauksissa. Vieraan valtion poliisimiehiä sitovat näissäkin tapauksissa poliisilain 1 luvussa säädetyt poliisia ja poliisimiehiä koskevat yleiset säännökset.

Vieraan valtion poliisimiehen suorittamasta tarkkailusta säädetään poliisilakiin lisätyssä 30 a §:ssä seuraavaa:

“Schengenin yleissopimuksen 40 tai 41 artiklassa tarkoitetulla Schengenin säännöstöä soveltavan valtion poliisimiehellä on oikeus jatkaa maansa alueella alkanutta, rikoksen selvittämiseksi tapahtuvaa henkilön tarkkailua tai teknistä tarkkailua Suomen alueella siten kuin Suomea velvoittavassa Schengenin säännöstössä määrätään. Edellytyksenä on lisäksi, että suomalainen poliisimies ei voi välittömästi jatkaa tarkkailua tai teknistä tarkkailua Suomen alueella.

Tarkkailussa saa käyttää sellaisia teknisiä välineitä, joiden käyttöön suomalainen poliisimies on oikeutettu teknisestä tarkkailusta annettujen säännösten mukaisesti. Tarkkailusta ja teknisestä tarkkailusta on annettava selvitys sen paikkakunnan kihlakunnan poliisilaitokselle, jonka alueella on pääasiallisesti toimittu.”

⁶⁶ Ks. myös UM:n ilmoitus Schengenin säännöstön soveltamisesta 22.3.2001/SopS 23, Vuoden 1990 Schengenin yleissopimus, RiEU 501, Suomen liittymissopimus, RiEU 502 ja Schengenin soveltaminen Pohjoismaissa, RiEU 503.

Tarkkailulla tarkoitetaan tässä yhteydessä joko henkilöön kohdistuvaa tarkkailua tai teknistä tarkkailua. Tekninen tarkkailu on henkilöön kohdistettavaa kuuntelua ja äänen tallentamista (tekninen kuuntelu), katselua ja kuvaamista (tekninen katselu) sekä kulkuneuvon tai tavarankuljetuksen liikuttamisen seuranta (tekninen seuranta). Tarkkailussa hyödynnetään luonnollisesti teknisiä apuvälineitä.

Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolen virkamiehet, jotka oman maansa alueella tarkkailevat rikoksen selvittämiseksi rangaistavaan ja mahdollisesti rikosentekijän luovuttamiseen johtavaan tekoon osalliseksi epäiltyä henkilöä, ovat oikeutettuja jatkamaan tätä tarkkailua toisen sopimusvaltion alueella, kun tämä on antanut luvan rajojen kummallakin puolella tapahtuvaan tarkkailuun. Lupa annetaan ennalta esitetyn oikeusapupyynnön pohjalta. Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 7 kohdassa luetellaan kuitenkin ne rikokset,⁶⁷ joihin syylliseksi epäillyn tarkkailua on kiiretilanteessa mahdollista jatkaa rajan toisella puolella ilman ennakolta pyydettyä lupaa. Näissä kiiretilanteissa tarkkailu on lopetettava heti, kun sen maan viranomaiset, joiden alueella tarkkailu tapahtuu sitä vaativat tai viimeistään viiden tunnin kuluttua rajan ylityksestä, mikäli sitä ennen ei ole saatu lupaa tarkkailun jatkamiseen. Schengenin yleissopimuksessa on lisäksi yksityiskohtaisia määräyksiä tarkkailuun oikeutetuista virkamiehistä, tarkkailun suorittamisesta ja vahingonkorvausvastuusta.

Hallituksen esityksen (20/2001) mukaan jo tehtyyn rikokseen syylliseksi epäiltyyn henkilöön kohdistuva tiedustelu ja tarkkailu on nykyisen oikeuskäytännön mukaan perinteisesti katsottu sallituksi esitutkintakeinoksi. Tällöin on huomattava, että tarkkailun aloittamisen edellytykset olisi täytyttävä sen maan lainsäädännön mukaan, jonka alueelta tarkkailu alkaa. Säännös mahdollistaa vain tällaisen tarkkailun jatkamisen Suomen alueella. Siksi vieraan valtion poliisimies ei voi Suomen alueella aloittaa itsenäisesti uutta tarkkailua.

Vieraan valtion poliisimiehen on noudatettava kaikissa tilanteissa Suomen lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että mikäli toisessa valtiossa aloitettu tarkkailukeino ei ole Suomessa säädetty poliisille kuuluvaksi toimivaltuudeksi, ei tarkkailua saa jatkaa Suomen alueella. Vieraan valtion poliisimies ei saa hallituksen esityksen mukaan myöskään aloittaa itsenäisesti uutta tarkkailua eli asentaa teknisiä laitteita. Näin ollen teknisen tarkkailun jatkaminen on mahdollista vain, jos tekninen laite on jo asennettu tarkkailun kohteena olevaan tavarahan tai kulkuneuvon.

Unionin kolmen jäsenvaltion (Belgia, Espanja ja Ranska) yhteisessä aloitteessa esitetään rajan ylittävän tarkkailun laajentamista koskemaan myös muita henkilöitä

⁶⁷ Nämä rikokset ovat murha, tappo, raiskaus, tahallinen murhapoltto, rahanväärennös, törkeä varkaus, varastetun tavarankuljetuksen kätkeminen ja ryöstö, kiristys, ihmisryöstö tai panttivangin ottaminen, ihmiskauppa, huumausaineiden tai psykotrooppisten aineiden laiton kauppa, aseita ja räjähteitä koskevien lain säännösten rikkominen, räjähteillä tuhoaminen, myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden laiton kuljettaminen.

kuin rangaistavaan tekoon osalliseksi epäiltyjä henkilöitä. Käytännössä kyseeseen tulisivat lähinnä epäillyn rikostoverit ja lähipiiriin kuuluvat henkilöt. Lisäksi esitetään yleissopimuksen 40 artiklan 7 kohdan luettelon laajentamista koskemaan myös maksuvälineiden väärentämistä, järjestäytyneen ryhmän harjoittamaa petosta, järjestettyä laitonta maahantuloa, järjestäytyneestä rikollisuudesta saatujen varojen rahanpesua sekä ydinaseiden ja radioaktiivisten aineiden laitonta kauppaa.

Valtioneuvoston kannan mukaan (U 69/2001 vp) päätösluonnosehdotus on hyväksyttävissä siltä osin, kuin siinä esitetään täydennettäväksi Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 7 kohdan luetteloa kiireelliseen tarkkailuun oikeuttavista rikoksista. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 kohdan soveltamisalan laajentamiseen, koska tarkkailuoikeuden laajentaminen on ongelmallista erityisesti yksityisyyden suojan kannalta. Esitys voidaan valtioneuvoston mukaan tältäkin osin hyväksyä, koska rajan yli tapahtuvaa tarkkailua säätelee yleissopimuksen lisäksi sen maan kansallinen lainsäädäntö, jonka alueella toimitaan. Tätä säännöstä ei ehdotuksessa ole tarkoitus muuttaa. Tämä tarkoittaa näin ollen sitä, että Suomi voisi kieltäytyä tarkkailun toimittamisesta vaadittavasta oikeusapupyynnöstä, jos se koskisi muuta henkilöä kuin rikokseen syylliseksi epäiltyä tai rikokseen myötävaikuttavaa.

Peruslakivaliokunnan lausunnon mukaan (PeVL 44/2001 vp)⁶⁸ yleissopimuksen 40 artiklan 7 kappaleeseen ehdotetuista muutoksista ei aiheudu ongelmia. Sen sijaan saman artiklan 1 kohtaa koskevaan muutosehdotukseen on kiinnitettävä huomiota: Suomen nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaan tarkkailun edellytyksenä tulee olla tarkkailtavan jonkinasteinen myötävaikutus rangaistavaan tekoon. Tätä ei ehdotuksessa edellytetä, vaan tarkkailu voisi koskea myös rikoksesta epäillyn perheenjäseniä ja läheisiä tai rikoksen uhria.

Koska ehdotus tältä osin puuttuisi tarkkailtavan yksityiselämään, sitä on tarkasteltava myös perustuslain 10 §:n⁶⁹, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan⁷⁰ ja Eu-

⁶⁸ Ks. myös PeVL 3/2001 vp.

⁶⁹ Perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n mukaan:

”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkimisessa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

⁷⁰ Kyseisen artiklan mukaan:

”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi

roopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan⁷¹ kannalta. Sääntelyn olisi oltava mahdollisimman tarkkarajaista ja siinä olisi huomioitava myös suhteellisuusperiaate. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ehdotuksessa olisikin pyrittävä täsmentämään sitä tarkkailtavien henkilöiden piiriä, jota soveltamisalan laajennus koskee. Suhteellisuusperiaatteen kannalta on epätydyttävää, jos tarkkailun sallittavuus kytketään sellaisiin rikoksiin, joihin liittyy luovuttamismahdollisuus. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös eurooppalaisen pidätysmääräyksen luovuttamista koskevat määräykset.⁷²

Perustuslakivaliokunta yhtyi lausunnossaan valtioneuvoston kantaan siinä, että Suomen on välttämättä kieltäydyttävä tarkkailua tarkoittavista oikeusapupyynnöistä siltä osin kuin ne koskevat muuta henkilöä kuin rikokseen syylliseksi epäiltyä tai rikokseen myötävaikuttajaa. Kaiken kaikkiaan ehdotus on myös perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin hyväksyttävissä.

Eurooppalaisella poliisiyhteistyöllä ja Schengenin yleissopimuksella voidaan katsoa olleen myös epäsuoria vaikutuksia poliisin toimivaltuuksien laajentumiseen. Uusia toimivaltuuksia on perusteltu laajentuneella liikkumisvapaudella Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Schengenin yleissopimuksen sopijavaltioiden alueella. Tämä on aiheuttanut uusia turvallisuusympäristöä koskevia uhkia, joita on haluttu tasapainottaa uusilla ja tehokkaammilla rikostorjunta- ja rikostutkintakeinoilla. Suomen lainsäädäntöä on siten yhdenmukaistettu muihin Euroopan valtioihin. Uudistuksia ovat muun muassa olleet peitetoiminnan (poliisilaki 31 a §, 19.1. 2001/21), valeostojen (poliisilaki 31 b §, 19.1.2001/21) ja televalvonnan (31 c §, 19.1.2001/21) salliminen, joita koskevaa lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä syytä käsitellä tarkemmin.

Syytä sen sijaan on käsitellä lyhyesti 19 päivänä huhtikuuta 2002 annettua hallituksen esitystä (HE 52/2002) esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta. Kyseinen hallituksen esitys sisältää lukuisia merkittäviä muutosehdotuksia esitutkintalakiin (449/1987) ja pakkokeinolakiin (450/1987) sekä vähäisempiä muutoksia neljään muuhun lakiin. Esityksen perustelujen mukaan sen tarkoituksena on tehostaa tärkeiden, ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien rikosten selvittämistä ja rikoshyödyn jäljittämistä. Samalla huomioidaan myös rikoksesta epäillyn oikeusturvatakeet.

Teknisen kuuntelun soveltamisalan laajentaminen. Nykyisin teknistä kuuntelua voidaan kohdistaa törkeästä rikoksesta epäiltyyn vain hänen ollessaan julkisella paikalla

si, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

⁷¹ Artiklassa säädetään yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisesta lyhyesti seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.”

⁷² Ks. luku 2.5.

tai sellaisessa tilassa, jota ei käytetä vakinaiseen asumiseen. Esityksessä ehdotetaan eräiden laissa tyhjentävästi lueteltujen rikosten kohdalla teknisen kuuntelun soveltamisalan laajentamista koskemaan vakituiseen asumiseen tarkoitettuja tiloja. Edellytyksenä tälle olisi tuomioistuimen lupa ja se, että epäilty todennäköisesti oleskelee kyseisessä tilassa. Tuomioistuimen tulisi lupaa käsitellessään määrätä julkinen asia mies valvomaan rikoksesta epäillyn ja asunnon muiden haltijoiden etuja. Lisäksi teknisen kuuntelun käyttö edellyttäisi, että rikoksen selvittäminen olisi mahdotonta tai olennaisesti vaikeampaa, jos käytettäisiin rikoksesta epäillyn ja muiden oikeuksiin vähemmän puuttuvia keinoja.

Telekuuntelun soveltamisalan laajentaminen. Nykyisen lainsäädännön mukaan telekuuntelu- ja televalvontalupa koskee tiettyä teleliittymää. Esityksen mukaan lupa voisi koskea myös tiettyä puhelinlaitetta. Muutosehdotuksen taustalla on ajatus siitä, että rikoksesta epäilty saattaa harhauttamistarkoituksessa käyttää matkapuhelimessa eri henkilöiden nimissä olevia tai nimettömiä puhelinkortteja. Telekuuntelu- ja televalvontalupa voisi esityksen mukaan koskea myös teleosoitteita, kuten sähköpostiosoitteita, ip-osoitteita taikka käyttäjätunnuksia.

Nykyisten telekuuntelusäännösten mukaan telekuuntelua voidaan käyttää esimerkiksi törkeiden huumausainerikosten, törkeiden väkivaltarikosten ja törkeän kiristyksen selvittämisessä. Telekuuntelun soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan lapsen törkeää seksuaalista hyväksikäyttöä, törkeää vahingontekoa sekä erityisen törkeitä ja suunnitelmallisia talousrikkoksia.

Henkilönkatsastuksen⁷³ soveltamisalan laajentaminen. Nykyisen lainsäädännön mukaan henkilönkatsastus voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jota todennäköisin syin epäillään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Esityksessä henkilönkatsastuksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se voitaisiin kohdistaa myös sellaiseen rikoksesta epäiltyyn, jota ei voida todennäköisin syin epäillä rikoksesta. Edellytyksenä tälle kuitenkin olisi, että voidaan erittäin pätevin perustein olettaa henkilönkatsastuksella saatavan selvitystä rikoksesta.

Esityksen mukaan DNA-tunnisteen määrittämiseksi tarpeellinen henkilönkatsastus voitaisiin poikkeuksellisesti tehdä sellaiselle henkilölle, jota ei voida epäillä tutkittavana olevasta rikoksesta. Tämä olisi kuitenkin mahdollista vain niissä tapauksissa, joissa tutkittavana olevasta rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta ja jos voidaan erittäin pätevin perustein olettaa, että DNA-tunnisteella saadaan selvitystä rikoksesta. Esimerkkitalanteina voisivat olla törkeät väkivalta- tai seksuaalirikokset.

⁷³ Henkilönkatsastuksella tarkoitetaan ruumiiseen kohdistuvaa tutkimusta, kuten verinäytteen ottamista.

Pidättämisen, vangitsemisen ja tiettyjen muiden pakkokeinojen käytön edellytysten lieventäminen. Esityksen mukaan pidättäminen tai vangitseminen olisi mahdollista rikoksesta todennäköisin syin epäillyn kohdalla, jos on syytä epäillä hänen lähtevän pakoon, vaikeuttavan asian selvittämistä tai jatkavan rikollista toimintaansa. Pakotai muun epäillyn tueksi ei vaadittaisi yhtä suurta todennäköisyyttä kuin nykyisissä säännöksissä edellytetään. Esityksessä on samalla tavoin myös tarkoituksena lieventää edellytyksiä määrätä rikoksesta epäillyn omaisuutta hukkaamiskieltoon, ottaa sitä takavarikkoon sekä suorittaa kotietsintä rikoksesta epäillyn luona.

Ryhmätunnistaminen. Ryhmätunnistamisella tarkoitetaan rikoksenteikijän tunnistamiseksi järjestettävää tilaisuutta, jossa epäilty sijoitetaan vertailuhenkilöiden kanssa riviin todistajien nähtäville. Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä ryhmätunnistamisen järjestämisestä. Vertailuhenkilöksi voitaisiin velvoittaa saapumaan kuka tahansa, jos se on tärkeää rikoksen selvittämiseksi.

Esityksessä on merkillepantavaa se, että poliisille ehdotetaan monia sellaisia toimivaltuuksia rikosten selvittämisessä, joiden käyttö voi kohdistua myös muihin kuin rikoksesta suoraan epäiltyihin henkilöihin. Tällöin asetetaan vastakkain rikosten mahdollisimman tehokas selvittäminen ja kansalaisten perusoikeudet ja oikeusturvataket (esimerkiksi oikeus yksityisyyteen ja kotirauhaan). Näiden tavoitteiden ja arvojen intressipunninta on kuitenkin pääasiassa poliittista harkintaa.

Joka tapauksessa Europol, Schengen ja yleinen eurooppalainen poliisiyhteistyön tiivistyminen aiheuttavat selvästi paineita poliisin toimivaltuuksien laajentamiselle. Voidaan myös väittää, että tulevaisuudessa uudet turvallisuusuhat, terrorismi mukaan luettuna, samoin kuin rikosoikeuden aineellisen ja prosessuaalisen rikoslainsäädännön harmonisointitoimenpiteet vienevät kohti eurooppalaisia poliisivoimia, joiden tehtävänä on erityisesti puuttua (osa)valtiorajat ylittävään rikollisuuteen.

2.3 Eurojust

2.3.1 Yleistä

Eurojustin taustakehitykseen liittyy kesäkuussa 1998 hyväksytty yhteinen toiminta Euroopan oikeudellisen verkoston luomiseksi. Kukin unionin jäsenmaa nimesi yhden tai useamman yhteysviranomaisen, joiden tehtävänä on helpottaa jäsenvaltioiden välistä oikeudellista yhteistyötä erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa. Suomen valtakunnansyyttäjävirasto toimii kansallisena yhteysviranomaisena syyttäjän toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Euroopan oikeudellisen verkoston osana toimii vuonna 1998 Hollannin johdolla perustettu Eurojustice-yhteistyöfoorumi, johon on kutsuttu Euroopan unionin jäsenvaltioiden syyttäjien lisäksi edustajat myös hakijamaista. Eurojusticen tarkoituksena

on keskustella ajankohtaisista syyttäjän työhön liittyvistä asioista, perehdyttää jäsenmaiden syyttäjiä toistensa oikeusjärjestelmiin sekä järjestää yhteistä koulutusta syyttäjille. Eurojustice kokoontuu kerran vuodessa.

Tampereen Eurooppa-neuvosto päätti perustaa järjestäytyneen rikollisuuden vakaviin muotojen torjunnasta vastaavan Eurojust-yksikön, johon jäsenvaltiot lähettävät oikeusjärjestelmistään riippuen yhtäläistä toimivaltaa käyttäviä kansallisia syyttäjiä, tuomareita ja poliiseja. Tampereen Eurooppa-neuvoston loppupäätelmien 46 kohdan mukaan Eurojustin tehtävänä on kansallisten syyttäviranomaisten keskinäisen koordinoinnin edistäminen ja rikostutkinnan tukeminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tapauksissa, erityisesti Europolin suorittaman analyysin perusteella. Samalla Tampereen Eurooppa-neuvosto pyysi neuvostoa hyväksymään tarvittavan oikeudellisen asiakirjan vuoden 2001 loppuun mennessä.

2.3.2 Asema ja tehtävät

Komissio antoi 22 päivänä marraskuuta 2000 tiedonannon Eurojustin perustamisesta.⁷⁴ Tiedonannossa komission yleislinjana on, että Eurojustin toimiala tulisi olla melko laaja ja ulottua Tampereen päätelmissä muotoiltua “vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta” pidemmälle. Tätä komissio pitää järkevänä ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena, koska koordinoititarve koskee kaikkia 15 kansallisen oikeusjärjestelmän mukaan toteutettavia syytetoimia, eivätkä ne liity ainoastaan tiettyihin rikollisuuden muotoihin.

Komission tiedonannon mukaan Eurojustin olisi oltava muutakin kuin dokumentointi- ja tietokeskus, joka antaa abstrakteja neuvoja. Yksikön olisi oltava mukana rikostutkinnassa. Näin tulisi olla erityisesti silloin, kun tarvitaan nopeasti kansainvälisiä toimia ja/tai kun tällaiset toimet vaativat oikeudellista tukea, esimerkiksi sen ratkaisemista, riittääkö tutkinnassa saatu näyttö syytteen nostamiseen ja hyväksytäänkö tutkinnan tulokset todisteiksi oikeudenkäynnissä. Tämän ei välttämättä tarvitsisi komission mukaan merkitä sitä, että Eurojust-yksiköllä itsellään olisi valtuuksia käynnistää tai suorittaa tutkimuksia tai perustaa yhteisiä tutkimusryhmiä. Suomen kannalta on tärkeää huomata, että Suomessa poliisilla on esitutkintaviranomaisena sellaista toimivaltaa, joka muissa EU-jäsenvaltioissa kuuluu tutkintatuomarille tai syyttäjälle.

Eurojustista voitaisiin saada komission mukaan erityistä lisäarvoa, jos se olisi mukana yksittäisissä syytetoimissa eikä ainoastaan asiantuntijana vaan selvittämässä asioiden ja tutkintatoimien välisiä kätkeytyjä yhteyksiä, joita ei useinkaan ole helppoa havaita jäsenvaltion tasolla. Siksi Eurojustin olisi voitava toimia välittäjänä jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten välillä joko jäsenvaltion viranomaisten pyynnöstä tai omasta aloitteestaan.

Komissio korostaa tiedonannossa myös Eurojustin ja Europolin läheisen ja tiiviin yhteistyön tärkeää merkitystä. Eurojust voidaankin nähdä Europolin vastineena lainkäytön puolella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Eurojust olisi Europolin oikeudellinen valvoja vaan että Europolin toimintaa on tuettava ja täydennettävä syytetoimien koordinoinnilla. Toisaalta myös Eurojust voi käyttää koordinoititehtävässään Europolin keräämiä ja tuottamia tietoja.

⁷⁴ KOM(2000) 746 lopullinen.

Edellä mainitun tiedonannon pohjalta annettiin 14 päivänä joulukuuta 2000 neuvoston päätös väliaikaisen oikeudellisen yksikön (Pro Eurojust) perustamisesta.⁷⁵ Väliaikaisen yksikön tavoitteena oli:

- a) edistää kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä vakavaan ja erityisesti vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvissä tutkinta- ja syytetoimissa, jotka koskevat kahta tai useampaa jäsenvaltiota;
- b) osana toimintaansa edistää ja parantaa tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittamista jäsenvaltioiden välillä ottaen huomioon kaikki kansallisten toimivaltaisten viranomaisten esittämät pyynnöt ja kaikki tiedot, joita perustamissopimuksen nojalla annettujen säännösten mukaisesti toimivaltaiset elimet antavat.”

Väliaikainen Eurojust-yksikkö (Pro Eurojust) aloitti toimintansa 1 päivänä maaliskuuta 2001. Se tehosti syytetoimenpiteiden käynnistämistä ja ajamista tapauksissa, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus. Pro Eurojustin etuja olivat nopeus (kokoontui viikoittain) ja varmuus. Ongelmia Pro Eurojustin toimintaan aiheutti, että eri jäsenvaltioiden edustajien toimivaltuudet vaihtelevat. Tämä on luonnollista seurausta kansallisten oikeusjärjestelmien eroavaisuuksista.

On myös ollut havaittavissa, että eri maiden viranomaisten suhtautuminen Eurojustiin vaihtelee. Pohjoismaalaiset viranomaiset, suomalaiset muiden mukana, ovat olleet aktiivisia ja osanneet hyödyntää Pro Eurojustia. Sen sijaan esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa turvaudutaan lähinnä Europoliin.⁷⁷

Pysyvän yksikön perustamisasiakirjasta sovittiin poliittisesti joulukuussa 2001 oikeus- ja sisäasiainneuvostossa.⁷⁸ Eurojustin luomisella ei ole suoranaisesti tarkoitus muuttaa kansallisia lakeja tai harmonisoida niitä. Kuitenkin voidaan sanoa, että Eurojust on ensimmäinen askel EU-jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten välisen yhteistyön edistämiseksi rikostutkinnassa ja syytetoimien koordinoinnissa. Laekenin Eurooppa-neuvoston (14. ja 15. joulukuuta 2001) loppupäätelmien 43 kohdassa sivuttiin Eurojustia seuraavasti:

“Eurojustin perustamispäätös sekä poliisiyhteistyötä varten tarvittavien välineiden – Europolin, jonka toimivaltuuksia on lisätty, Euroopan poliisiakatemian ja poliisipäälliköiden työryhmän – käyttöön ottaminen ovat tärkeitä edistysaskelia. Neuvostoa kehoitetaan käsittelemään pikaisesti komission

⁷⁵ EYVL L 324/2, 21.12.2000.

⁷⁶ Artikla 2.

⁷⁷ Valtakunnansyyttäjäviraston Akkusastoori-lehti 2/2002, s. 7.

⁷⁸ Oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 14581/01 (Presse 444) (OR.fr), 6. ja 7. joulukuuta 2001.

vihreää kirjaa Euroopan syyttäviranomaisesta ottaen huomioon erilaiset oikeusjärjestelmät ja -perinteet. Eurooppa-neuvosto kehottaa perustamaan nopeasti tuomareiden koulutusta edistävän eurooppalaisen verkoston, jonka avulla voidaan lisätä oikeudellisen yhteistyön toimijoiden keskinäistä luottamusta.”

Lopullinen päätös pysyvän Eurojust-yksikön perustamisasiakirjan hyväksymisestä tehtiin oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 28.2.2002.⁷⁹ Väliaikainen Eurojust-yksikkö lakkautettiin 6 päivänä maaliskuuta 2002, samalla kun neuvoston päätös Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamisesta julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.⁸⁰ Kyseinen päätös on liitetty tämän kirjan loppuun (liite 1). Eurojust-yksikkö sijaitsee tällä hetkellä Brysselissä. Syksyllä 2002 yksikkö siirretään Haagiin.

Eurojust koostuu korkean tason lakimiehistä, syyttäjistä, tuomareista ja muista asiantuntijoista, jotka on valittu kunkin jäsenmaan oikeusjärjestyksen edellyttämällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla.⁸¹ Eurojust-yksikössä on yksi jäsen jokaisesta jäsenvaltiosta.⁸² Eurojustin jäsenet jatkavat samalla myös sen kansallisen organisaation palveluksessa, josta he ovat tulleet. Tämä nopeuttaa suorien keskusteluyhteyksien luomista Eurojustin ja kansallisten viranomaisten välillä.

Eurojustin tehtävänä on antaa välitöntä oikeudellista neuvontaa ja tukea eri jäsenvaltioiden rikostutkijoille, syyttäjille ja tuomareille rajat ylittävän rikollisuuden ollessa kyseessä. Eurojust auttaa ja toimii yhteistyössä myös OLAF-organisaation⁸³ (Euroopan petostentorjuntaviraston) kanssa. On huomattava, että Eurojust voi suositella kansallisille viranomaisille tiettyjen toimenpiteiden tekemistä, kuten tutkimusten aloittamista, mutta sillä ei ole toimivaltaa aloittaa tai suorittaa tutkimuksia itsenäisesti.

⁷⁹ Oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 6533/02 (Presse 43) (OR.en), 28.2.2002, viitteinen.

⁸⁰ Ks. EYVL L 63/1, 6.3.2002. Eckhart von Bubnoff: Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum, ZeuS 5. Jahrgang 2002, Heft Nr. 2,

⁸¹ Ks. Eurojustista tarkemmin 204-213.

⁸² Suomea Eurojust-yksikössä edustaa kihlakunnansyyttäjä Tuomas Oja, jolle on nimetty avustaja keskusrikospoliisista. Erityisesti henkilötietojen käsittelemistä varten Eurojust-yksikköön on perustettu yhteinen valvontaviranomainen, johon jäsenvaltioiden tuli nimetä yksi tuomari. Suomea edustaja tässä valvontaviranomaisessa on käräjätuomari Hagar Gabriela Nordström.

⁸³ Ks. tarkemmin Eckhart von Bubnoff: Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum, ZeuS 5. Jahrgang 2002, Heft Nr. 2, 196-203 ja 221-222.

2.3.3 Kansalliset vaikutukset

Aikaisemmin syyttäjän toimivaltuuksia saattoi käyttää vain syyttäjänvirassa oleva henkilö virka-asemansa perusteella. Syntyi kuitenkin tilanteita, joissa oli tarpeen tai tarkoituksenmukaista antaa määrättyssä tehtävässä toimivalle henkilölle erityisiä syyttäjänvaltuuksia, jotka perustuvat muuhun kuin virka-asemaan. Eräs niistä liittyi Eurojustin perustamiseen.

Jo Pro Eurojust-yksikköön oli nimitettävä jokaisesta jäsenvaltiosta kansalliseksi edustajaksi syyttäjän toimintaan perehtynyt henkilö. Suomen edustajana Pro Eurojust-yksikössä on aiemmin toiminut muodollisesti ulkoasiainministeriön virkamies, jolla ei ole ollut tehtävän vaatimia syyttäjänvaltuuksia virka-asemansa perusteella. Hallituksen esityksen (HE 90/2001) mukaan kansallisen edustajan tehtävän hoitamisen kannalta olisi hyvin hyödyllistä, että edustajalla on syyttäjän valtuudet.

Eurojustin perustaminen vaikutti siten osaltaan siihen, että eduskunta hyväksyi 18 päivänä syyskuuta 2001 yleisistä syyttäjistä annettuun lakiin uuden 3 §:n, jonka mukaan:

”Valtakunnansyyttäjä voi antaa nimetylle henkilölle, joka täyttää kihlakunnansyyttäjän kelpoisuusvaatimukset, määrääjäksi sellaiset syyttäjänvaltuudet, joita tämä määrättyssä tehtävässään tarvitsee. Syyttäjänvaltuuksia käyttäessään tähän henkilöön sovelletaan muutoin, mitä kihlakunnansyyttäjistä säädetään.”

Erityisten syyttäjänvaltuuksien asiallinen ja alueellinen laajuus harkitaan tapauskohtaisesti. Hallituksen esityksen mukaan Eurojust-edustajalle tulisi antaa siksi määrääjäksi, jona hän toimii Eurojust-edustajana, asiallisesti rajoittamattomat syyttäjänvaltuudet, jotka olisivat voimassa koko maassa.

Tässä suhteessa on myös huomattava, että lopullisessa Eurojust-yksikön perustamisesta koskevassa neuvoston päätöksessä edellytetään (2 artikla), että Eurojustiin kuuluu yksi, kunkin jäsenvaltion oman oikeusjärjestelmänsä mukaisesti lähettämä kansallinen jäsen, joka on syyttäjä, tuomari tai vastaavaa toimivaltaa käyttävä poliisi.

Eurojustin yhtenä tavoitteena on edistää ja parantaa tutkinta- ja syytetoimien koordinoitua jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. Niinpä ulkomaan viranomainen saattaa pyytää Suomessa salassa pidettäviä asiakirjoja käytettäväksi ulkomaisessa oikeudenkäynnissä. Koska kyse on vastavuoroisuuden periaatteelle rakentuvasta järjestelmästä, on hallituksen esityksen mukaan⁸⁴ tarkoituksenmukaista, että Suomen viranomaiset voivat tarvittaessa luovuttaa ulkomaan viranomaiselle vastaavaa tietoa kuin mitä ne itse pyytävät omien asioiden hoitamiseen. Tätä salassa pidettävien tietojen

⁸⁴ Ks. myös hallituksen esitystä puoltava LaVM 18/2001.

luovuttamista koskee kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettuun lakiin 18 syyskuuta 2001 lisätty 25 a §, jonka mukaan:

”Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tai muussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä saa vieraan valtion oikeusapupyynnön perusteella luovuttaa myös salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja käytettäväksi todisteena rikosasiassa, jollei tiedon tai asiakirjan luovuttamista ulkomaille tai käyttämistä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu.”

Kansainvälinen yhteistyö rikosten selvittämisessä ja tuomitsemisessa edellyttää toisaalta myös sitä, että syyttäjän tiedonsaantioikeudet turvataan.⁸⁵ Aikaisemmin syyttäviranomaiselle sai luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan, mutta tähän ei ollut velvollisuutta, eli luovuttaminen riippui asianomaisen viranomaisen harkinnasta. Tässä yhteydessä haluttiin syyttäjille antaa vastaava oikeus kuin poliisilla⁸⁶ saada salassa pidettäviä tietoja muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta yhteisöiltä. Yleisistä syyttäjistä annetun lain 11 § kuuluu muutetussa muodossaan seuraavasti:

”Yleisellä syyttäjällä on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tai muussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus maksutta saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävien suorittamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista syyttäjälle tai tietojen käyttämistä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu.

Yleisellä syyttäjällä on oikeus saada virkatehtävien suorittamista varten tarpeelliset tiedot yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä.

Yleisellä syyttäjällä ei kuitenkaan ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta saada tietoja, jotka viranomaisen tai julkista tehtävää hoitamaan asetettu yhteisö on saanut luvan perusteella tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai suunnittelua ja selvitystehtävää varten.”

Syyttäjien toimivaltuuksien kasvattamista voitiin hyvin perustella ulkomaisen yhteistyön asettamilla vaatimuksilla. Samalla syyttäjien toimivaltuudet ehkä hieman huomaamatta kasvoivat myös kansallisissa tapauksissa.

⁸⁵ Ks. LaVM 18/2001.

⁸⁶ Ks. poliisilain (493/1995) 35 ja 36 §. Syyttäjällä oli tosin jo aiemmin käytännössä mahdollisuus saada kyseisiä tietoja epäsuorasti tekemällä esitutkintaa suorittavalla poliisilla tätä koskeva pyyntö.

Helmikuussa 2002 tehty päätös pysyvän Eurojust-yksikön perustamisasiakirjan hyväksymisestä ei oikeusministeriön asettaman työryhmän⁸⁷ mukaan vaadi merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön Suomessa. Vireillä olevan poliisin henkilörekisterilain muuttamisen yhteydessä on tarkoitus antaa poliisille oikeus luovuttaa poliisin henkilörekisterin tietoja Eurojustille. Työryhmän mukaan useimmat Eurojustin perustamisen aiheuttamat kysymykset voidaan ratkaista hallinnollisin päätöksin. Voidaan myös todeta, että tarvittavia lainsäädäntömuutoksia tehtiin jo aikaisemmin Pro Eurojustin ollessa toiminnassa.

2.4 Hanke Euroopan syyttäjätöimen perustamisesta

2.4.1 Hankkeen taustakehys ja tavoitteet

On arvioitu, että yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavien petosten määrä on vuositasolla noussut useisiin satoihin miljooniin euroihin.⁸⁸ Merkittävä edistysaskel näiden petosten torjunnassa oli 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehty yleissopimus,⁸⁹ joka vahvistettiin ensimmäistä kertaa Amsterdamin sopimuksessa. Tällöin sille määritettiin oikeusperusta, jonka mukaan on mahdollista antaa rajoitetusti yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisista suojaamista koskevia säännöksiä.⁹⁰ Tämän oikeusperustan nojalla komissio on antanut ehdotuksen asiaa koskeviksi direktiiviksi.⁹¹ Myös Euroopan syyttäjätöimen perustamishankkeen taustalla on sama tavoite: yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen.

⁸⁷ Ks. www.om.fi/14648.htm, 2.7.2002 annettu tiedote: Eurojust-yksikön perustaminen ei aiheuta merkittäviä lainsäädännön muutoksia Suomessa.

⁸⁸ Esimerkiksi vuonna 1999 jäsenmaiden ja petostentorjuntaviraston (OLAF) toteamien yhteisön taloudellisia etuja vahingoittaneiden petosten kokonaismääräksi arvioitiin 413 miljoonaa euroa.

⁸⁹ Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 48) ja siihen liitetyt pöytäkirjat (EYVL C 313, 23.10.1996, s. 1, EYVL C 221, 19.7.1997, s. 11, EYVL C 151, 20.5.1997, s. 1). Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission toistuvista kehoituksista huolimatta kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä kukaan ratifioineet kyseisiä sopimuksia, eivätkä ne siksi ole vielä tulleet voimaan. Suomi on ratifioinut kolme ensimmäistä näistä neljästä yleissopimuksesta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että ratifiointiprosessi voi kestää vielä kauan.

⁹⁰ Amsterdamin sopimuksessa EY:n perustamissopimuksen entinen 209 a artikla korvattiin 280 artiklalla, jossa yhteisö veloitetaan jäsenvaltioiden tavoin toteuttamaan toimenpiteitä, joiden avulla voidaan suojata tehokkaasti ja yhdenmukaisesti yhteisön taloudellisia etuja kaikissa jäsenvaltioissa. Kyseisen artiklan 4 kohdassa todetaan, että: "Neuvosto toteuttaa tämän sopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa. *Nämä toimenpiteet eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa.*"

⁹¹ Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta, 23.5.2001, KOM(2001) 272.

Tässä yhteydessä on huomattava, että joulukuussa 2000 Nizzassa pidetyssä hallitustenvälisessä konferenssissa vahvistettiin, että yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen kuuluu valtaosin I pilarin alaiseen toimintaan. Tällä hetkellä ei vaikuta todennäköiseltä, että jäsenvaltiot hyväksyisivät, että unionisopimus antaisi oikeusperustan yhdenmukaistaa rikosoikeudellista lainsäädäntöä I pilariin kuuluvissa asioissa.

Euroopan syyttäjän perustamishanketta edelsi ns. Corpus Juris-hanke.⁹² Se sisälsi laajan ehdotuksen yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta. Alkuperäinen Corpus Juris valmistui vuonna 1997. Myöhemmin asiantuntijat tarkistivat sitä ja tekivät siihen tarvittavia muutoksia.⁹³ Nykyistä Corpus Jurista kutsutaan ns. Firenzen versioksi. Tätä perusteellista kansallisia rikosoikeudellisia järjestelmiä vertailevaa tutkimusta hyödyntäen komissio esitti Nizzan hallitusten välisessä konferenssissa ehdotuksen Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamisesta.⁹⁴

Corpus Jurista on kritisoitu osin voimakkaastikin erityisesti pohjoismaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa.⁹⁵ Syynä on muun muassa ollut, että Corpus Juris perustuu melko selkeästi ranskalaisille painotuksille, jotka eivät vastaa kovinkaan hyvin pohjoismaista rikosoikeusajattelua.⁹⁶ Eräinä tunnusmerkkeinä pohjoismaisessa rikosoikeusajattelussa ovat kriminalisointien melko varovainen käyttö ja pyrkiminen rikosten ehkäisyyn. Corpus Juriksen tausta-ajatuksena on sen sijaan rikosoikeudellisen kontrollijärjestelmän laajentaminen.⁹⁷

Euroopan syyttäjäviranomaista ovat kannattaneet monet oikeusalan ammattilaiset vaatiessaan kansallisten oikeusjärjestelmien asettamien rajoitusten poistamista ylikansallisten talousrikosten torjunnassa. Erityisesti rikossyytteiden nostamisessa on ollut ongelmia Euroopan rikosoikeudellisen hajanaisuuden takia. Euroopan parlamentti on useaan otteeseen toivonut hankkeen toteuttamista. Lisäksi muun muassa

⁹² Corpus Jurista on käsitelty myös luvussa 3.1.

⁹³ Ks. <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>.

⁹⁴ Komission täydentävä lausunto toimielinten uudistamista käsittelevälle hallitusten väliselle konferenssille – Yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellinen suojaaminen, Euroopan syyttäjäviranomainen, 29.9.2000, KOM(2000) 608. Ks. myös M. Delmas-Marty-J.A.E. Vervaele (toim.): *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Volume I, 2000, erityisesti s. 142-185.

⁹⁵ Ks. esimerkiksi Per Ole Tråskman: *Corpus Juris: – Ett frestande eller ett främmande förslag till en enhetlig europeisk rättsfär?* Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskap 1997, s. 262-277 ja Tråskman: *Den Internationella straffrätten*, teoksessa Raimo Lahti (toim.): *Nykyajan rikosoikeus II*, Rikosoikeuden julkaisuja 4, Helsingin yliopisto, rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos, Helsinki 1997, s. 317-344.

⁹⁶ Ks. Pia Letto-Vanamo: *Eurooppa oikeusyhteisönä*, 1998, s. 113-118.

⁹⁷ Ks. pohjoismaisesta kritiikistä tarkemmin esimerkiksi Per Ole Tråskman: *A Good Criminal Policy Is More Than Just New Law*, teoksessa Veijo Heiskanen – Kati Kulovesi (toim.): *Function and Future of European Law*, s. 209-219 ja Kimmo Nuotio: *Should Criminal Law Be Our Common European Concern?*, saman teoksen s. 225-229.

riippumaton asiantuntijakomitea,⁹⁸ viisasten komitea⁹⁹ ja OLAFin valvontakomitea¹⁰⁰ ovat kukin olleet Euroopan syyttäviranomaisen perustamisen kannalla. EU-jäsenvaltioissakin ollaan pikku hiljaa heräämässä laajempaan keskusteluun Euroopan syyttäviranomaisen toteuttamismahdollisuuksista.

Vihreän kirjan¹⁰¹ tavoitteena on selvittää ensinnäkin vuoden 2002 kuluessa mahdollisimman laajasti asianomaisten tahojen (kansanedustuslaitokset, yhteisön ja jäsenvaltioiden viranomaiset, korkeakoulujen ja kansalaisjärjestöjen edustajat) käsityksiä yhteisöjen varojen suojaamiseksi nimitettävän Euroopan syyttäviranomaisen tehtävistä ja toimintatavoista. On huomattava, että kyseinen vihreä kirja on tarkoitettu vain kuulemismenettelyn pohjaksi, vaikka se perustuukin komission jo hyväksymään periaate-ehdotukseen. Tavoitteena on tehdä tätä kunnianhimoista hanketta tunnetuksi EU:ssa.

Keskeiset vihreän kirjan luvut ovat: keskustelun lähtökohdat (luku 2), ehdotuksen pääpiirteet (luku 3), oikeudellinen asema ja organisaatio (luku 4), aineellinen rikosoikeus (luku 5), prosessioikeus (luku 6),¹⁰² suhteet muihin toimijoihin (luku 7) ja oikeudellinen valvonta (luku 8). Mainituista aihepiireistä esitetään sitten selventäviä huomautuksia, mahdollisia päätösvaihtoehtoja ja joissain tapauksissa myös komission tämän hetkinen kanta. Lopuksi kunkin aihepiirin kohdalla esitetään sarja kysymyksiä, joihin asianomaisten tahojen toivottiin vastaavan 1.6.2002 mennessä.

Vihreän kirjan tarkoituksena on myös ehdotuksen toteutettavuuden perusteellinen tutkiminen ja pyrkimys löytää Euroopan syyttäjälle paras mahdollinen toimintamalli. Tämä liittyy komission 29 päivänä syyskuuta 2001 antamaan tiedonantoon, jossa ehdotetaan, että perustamissopimukseen sisällytettäisiin ainoastaan tärkeimmät Euroopan syyttäjää koskevat määräykset (kuten nimittäminen, erottaminen, tehtävät ja riippumattomuus) ja että johdetussa oikeudessa (esimerkiksi direktiiveillä ja asetuksilla) määrättäisiin tarkemmin sen toimintatavoista. Vihreän kirjan tarkoituksena on nimenomaan luonnostella näitä tulevaisuudessa säädettäviä johdetun oikeuden säännöksiä. Johdetussa oikeudessa määriteltäisiin siten esimerkiksi yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tunnusmerkitöt ja niistä seuraavat rangaistukset sekä siitä, miten yhteisön säännökset nivELYVÄT kansallisiin oikeusjärjestelmiin.

⁹⁸ Toinen kertomus komission uudistamisesta, 10.9.1999, suositus 59.

⁹⁹ Dehaen, Simonin ja von Weizsäckerin mietintö, 18.10.1999, kohta 2.2.6.

¹⁰⁰ OLAFin valvontakomitean lausunto 5/99 ja 2/2000, Toimintakertomus heinäkuu 1999 – heinäkuu 2000 (EYVL C 360, 14.12.2000).

¹⁰¹ Ks. vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjätoimen perustamisesta, 11.12.2001, KOM(2001) 715 ja komission lehdistötiedote, 11.12.2001, IP/01/1794.

¹⁰² Komission mukaan Euroopan syyttäjille on määriteltävä omat menettelytapansa, jotka nivoutuisivat mahdollisimman hyvin kansallisiin järjestelmiin. Tutkimuksessa ei käsitellä prosessioikeuden merkitystä tämän laajemmin.

2.4.2 Ehdotuksen lähtökohdat ja pääpiirteet

Komission mukaan perusongelmana on, että järjestäytyneen rikollisuuden liittymisen yhteisön taloudellisia etuja koskeviin petoksiin ja petosten rajatylittävä luonne edellyttävät tällä hetkellä yhteistyötä seitsemäntoista eri aineellisen oikeuden ja prosessioikeuden sääntöjä soveltavan oikeusjärjestelmän kanssa.¹⁰³ Vaikka jäsenvaltioiden solmimat kansainväliset sopimukset ovat tuoneet territoriaalisen (alueellisen) toimivallan periaatteeseen tiettyjä poikkeuksia,¹⁰⁴ ei niitä pidetä riittävinä, koska kunkin jäsenvaltion poliisi- ja oikeusviranomaisten toimivalta koskee edelleen periaatteessa vain sen omaa aluetta.

Myös syytteiden nostamista koskevat säännökset ovat jäsenvaltioissa erilaisia. Merkittäviä ongelmia voi aiheutua, jos samoja tekoja joissakin jäsenvaltioissa tutkii syyttäjä ja toisissa hallintoviranomainen (vieläpä usein erilaisin toimivaltuuksin). *Euroopan syyttäjätoimen perustaminen sen sijaan yhdistäisi tutkinta- ja syytetoimet samaan toimenkuvaan.* Samalla tavoitteena siten esimerkiksi on, että Euroopan syyttäjän hallinto- ja oikeusviranomaisilta saamat tiedot hyväksyttäisiin todisteina rikostuomioistuimissa koko yhteisön alueella.

Euroopan syyttäjä täydentäisi muita toimia yleisen oikeudellisen yhteistyön vahvistamiseksi. Oikeudellisen yhteistyön vahvistamiseen liittyy Eurojustin perustaminen, jossa yhdentymistä syvennetään jakamalla toimivaltaa yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan mukaisesti. Kyseisen artiklan mukaan:

- “1. Yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa.
2. Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.
3. Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne yhdessä komission kanssa järjestävät toimivaltaisten viranomaistensa kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan.

¹⁰³ Eräissä jäsenvaltioissa (kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa) on useita eri oikeusjärjestelmiä.

¹⁰⁴ Ks. Schengenin sopimuksen mukainen rajatylittävä tarkkailu ja takaa-ajo (ks. luku 2.2.4), tulliviranomaisten keskinäistä avunantoa koskeva Napoli II-yleissopimus ja 29 päivänä toukokuuta 2000 tehty yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa (valvotut läpilaskut, yhteiset tutkintaryhmät ja peitetutkinta).

4. Neuvosto toteuttaa tämän sopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa. *Nämä toimenpiteet eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa.*
5. Komissio yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa antaa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle selvityksen tämän artiklan täytäntöönpanemiseksi toteutetuista toimenpiteistä.”

Tampereen Eurooppa-neuvoston loppupäätelmät tukevat komission mukaan Euroopan syyttäjätöimen perustamista. Puheenjohtajan päätelmien 5 kohdan mukaan:

”Vapaudesta nauttiminen edellyttää todellista oikeusaluetta, jossa henkilöt voivat lähestyä minkä hyvänsä jäsenvaltion tuomioistuimia ja viranomaisia yhtä helposti kuin omassa jäsenvaltiossaan. Rikollisille ei saa antaa mahdollisuutta käyttää hyväkseen jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien eroja. Tuomioita ja päätöksiä on noudatettava, ja ne on pantava täytäntöön koko unionissa suojellen samalla henkilöiden ja taloudellisten toimijoiden perustavaa oikeusvarmuutta. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät on saatava entistä yhteensopivammaksi ja yhtenevämmiksi.”

Tässä yhteydessä on korostettava myös eurooppalaisen pidätysmääräyksen¹⁰⁵ merkitystä, joka korvaa etsintäkuulutettujen tai tuomittujen luovutusmenettelyn EU-jäsenvaltioiden välillä. Järjestelmä perustuu päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Tausta-ajatuksena on, että jonkin jäsenvaltion oikeusviranomaisen pyytessä kansallisen lainsäädännön mukaisesti tietyn henkilön luovuttamista, muiden jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten on tunnustettava päätös ilman erillistä menettelyä ja mahdollisimman vähäisten tarkistusten perusteella. Ehdotus Euroopan syyttäjän perustamisesta on jatkoa tähän kehitykseen.

Komissio esittää vihreässä kirjassa seuraavan tärkeän huomautuksen, joka koskee yleisemminkin nyt tarkasteltavia kysymyksiä:

”Yhteisen tutkinta- ja syytealueen luominen yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi ei ole pelkkä kokeiluhanke, jolla ennakoidaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämistä, vaan *Euroopan yhdentymisen looginen seuraus*. Tähän liittyvät sisämarkkinat ja yhteisön politiikat ovat tuoneet yhteisölle omia taloudellisia välineitä, joiden suojaaminen rikollisuudelta edellyttää nyt, että niitä täydennetään yhteisön tason syytetöimillä. Keskeiset yhteiset edut edellyttävät yhteisiä suojaamistoimia.”

¹⁰⁵ Ks. tarkemmin luku 2.5.

Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi edellä *mainittu EY:n perustamissopimuksen 280 artikla ei nyky muodossaan mahdollista Euroopan rikosoikeusalueen eikä Euroopan syyttäjän luomista*. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että EY:n perustamissopimukseen lisättäisiin uusi Euroopan syyttäjän luomisen oikeusperustaksi kelpaava 280 a artikla. Tämä artikla tulisi säätää Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston yhteispäätöksellä ja määräenemmistöllä. Ehdotettu 280 a artikla kuuluisi tältä osin seuraavasti:

“2. (...) Neuvosto vahvistaa Euroopan syyttäjän perussäännön 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.

3. Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen Euroopan syyttäjätöimen hoitamista koskevat ehdot antamalla erityisesti:

- a) säännöksiä, joissa vahvistetaan petosten ja yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvan muun laittoman toiminnan tunnusmerkistö sekä kustakin rangaistavasta teosta määrättävä rangaistus;
- b) säännöksiä Euroopan syyttäjän toimintaan sovellettavista menettelyistä sekä todisteiden hyväksyttävyyttä koskevat säännöt;
- c) säännöksiä, joita sovelletaan Euroopan syyttäjän viranhoidossaan toteuttamien prosessitoimien oikeudelliseen valvontaan.”

Komission tavoitteena on antaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti Euroopan syyttäjälle tietyille toimintalohkoille rajoitettu toimivalta, joka on välttämätön takaamaan, että yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien laittomien toimien johdosta (artiklan 280 mukaisesti rajatulla alueella) voidaan nostaa syyte tehokkaasti ja yhtäläisesti koko Euroopan yhteisön alueella. Tärkeänä pääsääntönä siten säilyisi kansallisten lakien soveltaminen. Yhteisön oikeutta sovellettaisiin vain poikkeuksellisesti ja vain silloin kun se on välttämätöntä.

Uudessa EY:n perustamissopimuksen 280 a artiklassa tulisi komission mukaan säätää tässä suhteessa seuraavaa:

“1. Myötävaikuttaakseen 280 artiklan 1 kohdan tavoitteiden toteuttamiseen neuvosto nimittää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon kuudeksi vuodeksi Euroopan syyttäjän, jota ei voida nimittää uudeksi toimikaudeksi. Euroopan syyttäjän tehtävänä on yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkiminen, rikoksenteekijöiden ja heidän kumppaniensa syytteeseen asettaminen tuomioistuimissa ja tällaisia rikoksia koskevien syytteiden ajaminen jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa 3 kohdan määräysten mukaisesti.

2. Euroopan syyttäjäksi valitaan henkilö, jonka riippumattomuus on kiistanaton ja joka täyttää kotimaassaan korkeimpien tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimukset. Tehtävänsä hoitaessaan Euroopan syyttäjä ei pyydä eikä ota ohjeita milteään taholta. Jos hän ei enää täytä tehtävänsä edellyttämiä vaatimuksia tai hän on syyllystynyt vakavaan virheeseen, Euroopan yhteisöjen

tuomioistuimien voi Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission pyynnöstä erottaa hänet. (...)”

Ehdotuksen yksi avainajatus on antaa tutkinnan ja syytetoimien johtaminen yhteisen tutkinta- ja syytealueen sisällä yhteisön elimen (Euroopan syyttäjän) tehtäväksi. Itse oikeudenkäynti tapahtuisi kuitenkin edelleen kokonaan kansallisella tasolla. Euroopan syyttäjän tärkeimmät tehtävät olisivat:

- *Todisteiden kokoaminen* sekä syytetyn eduksi että häntä vastaan, jotta yhteisön etuihin kohdistuneiden rikosten tekijöitä vastaan voidaan tarvittaessa nostaa syyte yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi. Tarkoituksena on, että Euroopan syyttäjä *johtaisi ja koordinoisi syytetoimia*, eli Euroopan syyttäjällä olisi ensisijainen ja erityinen toimivalta kansallisiin syyttäviranomaisiin nähden. Tämä olisi erityisen merkittävä muutos suomalaisen järjestelmään, jossa poliisiviranomainen johtaa esitutkintaa.¹⁰⁶
- *Tutkintatoimien johtaminen* käyttäen tutkimuksissa apuna kansallisia tutkintaviranomaisia (poliisia).
- Euroopan syyttäjän alaisuudessa toteutettavat toimet olisi *annettava kansallisen tuomioistuimen valvontaan* silloin, kun ne saattavat rajoittaa perusoikeuksia.
- Toimivalta *siirtää* asia tuomioistuimen valvonnassa kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- *Ajaa itse syytettyä* kansallisissa tuomioistuimissa.

Vihreässä kirjassa korostetaan jäsenvaltioiden omia rikosoikeusjärjestelmiä ja niiden korvaamattomuutta. Euroopan syyttäjätöimen tarkoituksena ei siten olisi luoda omaa kattavaa ja itsenäistä yhteisön rikosoikeusjärjestelmää. Kyse olisi täydentävästä välineestä, joka nivoutuisi kansallisiin oikeusjärjestelmiin Euroopan apulaissyöttäjien kautta.

2.4.3 Euroopan syyttäjätöimen oikeudellinen asema ja organisaatio

Kuten edellä on käynyt ilmi, Euroopan syyttäjän on oltava kiistattomasti riippumaton ja hänen on täytettävä kotimaassaan korkeimpien tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimukset. Tehtävässään Euroopan syyttäjä ei saa pyytää tai ottaa ohjeita miltään taholta. Keskeinen riippumattomuuden vaatimus tarkoittaa tässä yhteydessä riippumattomuutta oikeudenkäynnin osapuoliin, jäsenvaltioihin, yhteisön toimielimiin ja muihin elimiin. Euroopan syyttäjän riippumattomuutta korostaisi komission mukaan myös pitkä toimikausi, joka ei olisi uusittavissa. Euroopan syyttäjällä tulisi olla legitiimi asema, johon nimitysprosessikin vaikuttaa. Komission ehdotuksen mukaan Euroopan syyttäjän nimittämisessä voitaisiin noudattaa Nizzan sopimuksessa mää-

¹⁰⁶ Ks. tarkemmin luku 2.4.8.

rättyä menettelyä komission nimittämisestä (neuvoston määräenemmistö, Euroopan parlamentin äänestys).

Euroopan syyttäjälaitos on tarkoitus hajauttaa. Syyttäjälaitoksen johtajana Euroopan syyttäjä hoitaisi ainoastaan ne tehtävät, jotka on pakko hoitaa yhteisön tasolla. Konkreettiset syytetoimet sen sijaan hoitaisi jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien osana toimivat Euroopan apulaissyttäjät. Jokaiseen jäsenvaltioon voitaisiin komission ehdotuksen mukaan tilanteesta riippuen nimittää yksi tai useampia apulaissyttäjiä. Euroopan apulaissyttäjien asema olisi merkittävä, sillä heillä olisi Euroopan syyttäjän antama valtuutus hoitaa kaikkia heille määrättyjä tehtäviä (konkreettista tutkintaa ja syytetoimia). Yleensä jokaisen apulaissyttäjän toiminta-alueena olisi luonnollisesti oma jäsenvaltio, mutta Euroopan syyttäjä voisi ehdotuksen mukaan valtuuttaa apulaissyttäjät toimimaan myös minkä tahansa muun jäsenvaltion alueella. Apulaissyttäjät olisivat siten velvollisia auttamaan toisiaan.

2.4.4 Aineellisen rikosoikeuden merkitys

Vihreässä kirjassa esitetään, että Euroopan syyttäjän yhteisen tutkinta- ja syytealueen luominen tarvitsisi tuekseen vastaavanlaista aineellisen oikeuden säännöstöä kuin kansalliset syyttäviranomaiset tarvitsevat. Tällöin on pohdittava, kuinka nämä säännökset olisi tarkoituksenmukaista antaa. Teoriassa on ainakin seuraavat vaihtoehdot:

- Säännökset yhdenmukaistetaan täysin eli luodaan jäsenvaltioiden lainsäädännöstä poikkeava itsenäinen säännöstö;
- Jotkin säännöksistä yhdenmukaistetaan täysin eli kansalliset säännökset korvataan osittain;
- Jotkin säännöksistä yhdenmukaistetaan osittain. Yhdenmukaistamisen laajuus voi tässä tapauksessa vaihdella. Muilta osin voitaisiin soveltaa kansallista lakia; tai
- Noudatetaan aina kansallista lakia eli yhdenmukaistamista ei tehdä lainkaan.

Käytännössä yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisessa suojaamisessa on tähän saakka oltu jonkin asteisen yhdenmukaistamisen kannalla. Komission mukaan myös Euroopan syyttäjän toiminta helpottuisi, jos aineellisen oikeuden säännökset voitaisiin yhdenmukaistaa tai yhtenäistää. Tämä mahdollistaisi yhtäläisen suojan koko yhteisön alueella. Komission mukaan tätä yhtenäistämistä olisi kuitenkin tehtävä harkiten (esimerkkeinä rikostunnusmerkistöt ja vanhentumisajat) ja oikeassa suhteessa erityistavoitteeseen eli yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudelliseen suojaamiseen.

Koska Euroopan syyttäjän tehtäväksi voidaan antaa vain tiettyjen, tarkkaan määriteltyjen rikosten tutkinta, syyttäjän yhteisön laajuiseen toimivaltaan kuuluvat rikostunnusmerkistöt olisi määriteltävä yhteisön laajuisesti. Tällä hetkellä tämän yhteisen perustan voisi komission mukaan muodostaa yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn Brysselin yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen¹⁰⁷ aineellista rikosoikeutta koskevat määräykset, jotka toistetaan 23 päivänä toukokuuta 2001 annetussa direktiiviehdotuksessa.¹⁰⁸ Nämä säännökset koskevat petoksia, lahjontaa sekä näihin liittyvää rahanpesua.

Petokset. Petokset on edellä mainitussa direktiiviehdotuksen 3 artiklassa määritelty yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuviksi toimiksi, joilla tarkoitetaan:

“väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämisestä tai esittämisestä, josta seuraa, että yhteisön yleiseen talousarvioon tai

¹⁰⁷ EYVL C 316, 27.11.1995, s. 48, EYVL C 313, 23.10.1996, s. 1, EYVL C 221, 19.7.1997, s. 11, EYVL C 151, 20.5.1997, s. 1.

¹⁰⁸ KOM(2001) 272.

yhteisön hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyviä *varoja nostetaan tai pidätetään* oikeudettomasti, erityistä velvoitetta rikkovaa tietojen jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä; tällaisten varojen väärinkäyttöä muihin tarkoituksiin kuin ne on alun perin myönnetty.”

Lisäksi samassa tekstissä määritetään yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset toimiksi, joilla tarkoitetaan:

“väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämisestä tai esittämisestä, josta seuraa, että yhteisön yleiseen talousarvioon tai yhteisön hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyvät *varat vähenevät* oikeudettomasti; erityistä velvoitetta rikkovaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä; laillisesti saadun edun väärinkäyttämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä.”¹⁰⁹

Siten kuin Corpus Juriksessa esitetään, voitaisiin komission mielestä ottaa käyttöön yksi yhteinen petoksen määritelmä riippumatta siitä, kohdistuuko petos yhteisön menoihin vai varoihin. Vaikutusten osalta voitaisiin määritelmää komission mukaan laajentaa myös sellaisiin tapauksiin, joissa yhteisön taloudelliset edut vaarantuvat. Myös laiminlyönti voisi täyttää joissakin vakavissa tapauksissa petoksen tunnusmerkit.

Lahjonta. Lahjuksen ottamisella tarkoitetaan samaisen direktiiviehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan:

“virkamiehen tahallista tekoa, jolla hän vaatii tai ottaa vastaan suoraan tai kolmannen välityksellä mitä tahansa taloudellisia etuja itselleen tai kolmannelle tai hyväksyy lupauksen sellaisista eduista korvaukseksi siitä, että hän toimii virkavelvollisuksiensa vastaisesti tai pidättyy virkavelvollisuksiensa vastaisesti toimimasta virkatehtävissään tai virkatehtävien hoitamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan tavalla, joka vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan haitallisesti yhteisön taloudellisiin etuihin.”

Lahjuksen antamisella tarkoitetaan direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohdassa mainitun 3 pöytäkirjan mukaan:

“tahallista tekoa, jolla luvataan tai annetaan suoraan taikka kolmannen välityksellä virkamiehelle itselleen tai kolmannelle mitä tahansa etuja siitä, että hän toimii virkavelvollisuksiensa vastaisesti tai pidättyy virkavelvollisuksiensa vastaisesti toimimasta virkatehtävissään tai virkatehtäviensä hoitami-

¹⁰⁹ Nämä teot on ehdotuksen mukaan säädetty rangaistaviksi joko tahallisina rikoksina, avunantona tai yllytyksenä petokseen tai petoksen yrityksenä.

seen liittyviä tehtäviä hoitaessaan siten, että se vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan haitallisesti yhteisön taloudellisiin etuihin.”¹¹⁰

Rahanpesu. Direktiiviehdotuksen 6 artiklassa rahanpesulla tarkoitetaan seuraavia tahallisia tekoja:

“varojen muuntaminen tai siirtäminen tietoisena siitä, että ne on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen, tarkoituksin salata tai peittää niiden laiton alkuperä tai avustaa tällaisen toiminnan harjoittamiseen osallistuvaa hänen toimintansa oikeudellisilta seuraamuksilta välttymiseksi” tai “varojen todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin, hallinnan, liikkeiden taikka niiden todellisen omistajan tai niitä koskevien oikeuksien salaaminen tai peittely tietoisena siitä, että ne on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen” tai “varojen hankkiminen, omistaminen tai käyttö tietoisena niiden vastaanottohetkellä siitä, että ne on saatu rikollisesta toiminnasta tai tällaiseen toimintaan osallistuen.”¹¹¹

On korostettava, että komissio ei pidä riittävänä ainoastaan näihin kolmeen rikokseen rajoittuvaa Euroopan syyttäjän toimivaltaa. *Komission mukaan Euroopan syyttäjällä tulisi olla toimivaltuudet nostaa syyte myös joistakin muista yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvista rikoksista nojautuen erityisesti kolmannen pilarin alueella saavutettuihin tuloksiin ja Corpus Juris -tutkimuksen ehdotuksiin.* Näitä rikosluokkia voisivat komission mielestä olla:

- julkisiin hankintoihin liittyvät petokset;
- rikollisjärjestykseen kuuluminen;
- virka-aseman väärinkäyttö;
- salassapitovelvollisuuden rikkominen; ja
- *muut kuin yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvat rikokset.* Tässä yhteydessä ei siten ole selvää, etteikö Euroopan syyttäjän toimivaltuudet joskus tulevaisuudessa voisi kattaa myös muita kuin suoraan yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia.¹¹²

Yhteiset seuraamukset. Tampereen Eurooppa-neuvoston loppupäätelmissä todettiin, että yhdenmukaistamisen ensisijainen tehtävä on pyrkiä sopimaan kansallisen rikos-

¹¹⁰ Lahjuksen ottaminen tai antaminen on ehdotuksen mukaan rangaistavaa, olipa kysymys tahallisista rikoksista, avunannosta tai yllytyksestä.

¹¹¹ Osallistuminen johonkin näistä toimista tai yhteenliittyminen niitä varten tai niitä koskeva yritys, avunanto, yllytys, suosiminen ja neuvominen ovat myös rikollisia tekoja. Ks. rahanpesuun liittyen myös rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10 päivänä kesäkuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/308/ETY, EYVL L 166, 28.6.1991 s. 77, sellaisena kuin se on muutettuna 4 päivänä joulukuuta 2001 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2001/97/EY (EYVL L 344, 28.12.2001, s. 76) ja komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahanpesun ehkäisemisestä tulliyhteistyöllä, KOM(2002) 328 lopullinen, 25.6.2002.

¹¹² Ks. myös komissiolle esitetty kirjallinen kysymys P-1105/01, EYVL C 318 E/204, 13.11.2001.

lainsäädännön osalta yhteisistä määritelmistä. Sen sijaan syytteeseen asettamisesta ja seuraamuksista olisi keskityttävä ensimmäisessä vaiheessa vain joihinkin erityisen tärkeisiin aloihin, kuten talousrikoksiin (rahanpesuun, lahjontaan ja euron väärennöksiin).¹¹³

Edellä mainitussa direktiiviehdotuksessa lähdetään siitä, että petokseen, lahjontaan ja rahanpesuun liittyvistä toimintatavoista on määrättävä ”tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja varoittavia” seuraamuksia, joihin kuuluvat ainakin vakavien petosten tapauksissa myös vapausrangaistukset. Vihreässä kirjassa komissio haluaa kuitenkin edetä yhdenmukaistamisessa tätä pidemmälle. Komissio vetoaa tässä suhteessa EU:n perusoikeuskirjassa tarkoitettuun laillisuusperiaatteeseen ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatteisiin.¹¹⁴ Esimerkiksi rangaistusten koventamis- ja lieventämisperusteiden vaikutukset rangaistusten enimmäistasoon voitaisiin määrätä yhteisön tasolla, mutta itse perusteiden määrittely voitaisiin jättää kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. Lisäksi Euroopan syyttäjän toiminta helpottuisi, jos vanhentumissäännöt olisivat tässä yhteydessä tarkoitettujen rikosten osalta yhdenmukaiset.

2.4.5 Suhteet muihin toimijoihin

Euroopan syyttäjän perustamisella ei aiota muuttaa millään lailla kansallisia tutkinta- ja syytejärjestelmiä. Jäsenvaltioiden toimivaltaan jäisivät siten edelleen:

- rikospoliisi;
- laillisuusvalvonta;
- tuomiovalta; ja
- tuomioiden täytäntöönpano.

Tästä syystä komission mukaan on erityisen tärkeää, että säädetään pysyvästä Euroopan syyttäjän ja jäsenvaltioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä, joka ulottuu pitemmälle kuin tähän asti sovittu toimivallan jako. Tarvitaan toimivaa vuoropuhelua ja sitä olisi myös hyödynnettävä asioiden konkreettisessa käsittelyssä vastavuoroisen kuulemisen, tietojenvaihdon ja avunannon helpottamiseksi.

Suhteet Euroopan unionin rikosoikeudellisesta yhteistyöstä vastaaviin toimijoihin. Euroopan syyttäjälle aiotaan antaa syytevaltuudet ainoastaan tietyllä erityisalalla eli yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa. Sen sijaan Eurojustin toimivaltuudet on oikeudellisessa yhteistyössä määritelty huomattavasti laajemmin. Komission mukaan Eurojust voisi tarvittaessa säilyttää toimivaltansa talousrikollisuuden alalla edellyttäen, että Euroopan syyttäjän toimivalta määriteltäisiin ensisijaiseksi yhteisön taloudellisten etujen suojaamisen alalla. Toimivaltuudet olisi siten selkeästi jaettava,

¹¹³ Puheenjohtajan päätelmien 48 kohta.

¹¹⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla.

jotta Euroopan syyttäjän ja Eurojustin toiminta täydentäisivät hyödyllisellä tavalla toisiaan. Euroopan syyttäjän ja Eurojustin tiivistä yhteistyötä ei silti pitäisi unohtaa.

Erityistä lisäarvoa Euroopan syyttäjän ja Eurojustin yhteistyöstä voisi olla sellaisessa tapauksessa, joissa ei *pelkästään* ole kyse yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta (tapaus kuuluisi sekä I pilarin että III pilarin alaan). Kumpikin osapuoli selvittäisi tällöin tavallaan oman osuutensa, ja niiden tietojenvaihdon kautta Euroopan syyttäjän ja kansallisten syyttäjäviranomaisten välinen yhteistyö laajentuisi kattamaan myös Eurojust-yksikön.

Euroopan syyttäjän suhdetta Europoliin (ja OLAFiin) voitaisiin edistää vastavuoroisen tietojenvaihdon pohjalta. Varsinaisen konkreettisen yhteistyön tulevaa roolia on kuitenkin vaikea hahmottaa vielä tässä vaiheessa, koska Europol voi tulevaisuudessa saada lisää toimivaltuuksia.

Euroopan syyttäjä muodostaisi ehdotuksen mukaan Euroopan apulaissyöttäjien välityksellä erikoistuneen oikeudellisen verkoston omia tarpeitaan varten. Lisäksi Euroopan syyttäjä voisi komission mukaan tehdä yhteistyötä yhteistuomareiden kanssa.¹¹⁵ Vielä tärkeämpänä komissio pitäisi Euroopan syyttäjän tarvelähtöistä lähentymistä Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa.¹¹⁶

Suhteet yhteisön toimielimiin ja elimiin. Euroopan parlamentilla, neuvostolla, komissiolla, tuomioistuimella ja tilintarkastustuomioistuimella olisi komission mielestä oltava velvollisuus ilmoittaa Euroopan syyttäjälle kaikista tietoonsa tulevista tapauksista, jotka voisivat merkitä Euroopan syyttäjän toimivaltaan kuuluvaa rikkomusta. Nykyisessä lainsäädännössä OLAF on tosin kyseisen tiedon vastaanottaja. Ehdotus Euroopan syyttäjistä aiheuttaisi siten epäilemättä muutoksia OLAFin asemaan, joskin komission vihreässä kirjassa esittämät ehdotukset ovat tässä osin vielä varsin täsmentymättömiä.

Suhteet yhteisön ulkopuolisiin maihin. Komission mukaan Euroopan syyttäjän olisi toimivaltansa puitteissa oltava myös yhteisön ulkopuolisten maiden viranomaisten suora yhteyskumppani keskinäisen oikeusavun alalla. Ongelmallista tässä suhteessa kuitenkin on, että keskinäistä oikeusapua yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa säännellään tällä hetkellä yleissopimuksilla, joiden osapuolina ovat jäsenvaltiot eikä yhteisö. Tällöin voitaisiin harkita sellaisten sopimusten solmimista, joissa myös yhteisö olisi osapuolena mukana. Yksinkertaisempi vaihtoehto olisi malli, jossa Euroopan syyttäjälle annettaisiin oikeus pyytää jäsenvaltioiden toimivaltaisia syyttäjä-

¹¹⁵ Ks. neuvoston yhteinen toiminta 22 päivänä huhtikuuta 1996, jolla säädetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen oikeudelliseen yhteistyömenettelyyn erikoistuneiden tuomareiden tai virkamiesten kahden- tai monenvälisen järjestelyjen pohjalta toteutettavaa vaihtojärjestelmää (EYVL L 105, 27.4.1996, s. 1).

¹¹⁶ EYVL L 191, 7.7.1998, s. 4.

viranomaisia osoittamaan sovellettavan kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti keskinäistä oikeusapua koskevat pyynnöt suoraan asianomaiselle yhteisön ulkopuoliselle maalle.

2.4.6 Euroopan syyttäjän oikeudellinen valvonta

Vihreän kirjan analysoiminen on Euroopan syyttäjän oikeudellisen valvonnan osalta verrattain vaikea tehtävä, koska komissio käyttää sellaista terminologiaa,¹¹⁷ jota suomalainen prosessioikeus ei välttämättä edes tunne ja jos tuntee, tietyllä termillä voi hyvinkin olla suomalaisesta näkökulmasta eri merkitys kuin komissio on vihreässä kirjassa tarkoittanut. Tarkempi analysointi edellyttäisi siten perinpohjaista oikeusvertailevaa tutkimusta, johon ei mielestäni ole tutkimuksen laajuuden huomioiden ottaen mahdollisuuksia.

Komission peruslähtökohtana on, että Euroopan syyttäjän toiminnan olisi nivellyttävä kansallisen tuomioistuinjärjestelmän toimintaan tavoitteisiin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla. Siksi olisi säädettävä, että Euroopan syyttäjää koskevat samat muutoksenhakukeinot kuin kansallisia syyttäviviranomaisia. Sen sijaan yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole komission mielestä syytä antaa toimivaltaa kiistää kansallisten tuomioistuinten päätöksiä.

2.4.7 Yhteenveto

Komissio haluaa ennen Euroopan syyttäjää koskevien johtopäätösten tekemistä kuulla kaikkien asianosaisten mielipiteet ehdotuksensa toteuttamisesta. Kuulemisprosessin jälkeen komissio voi tarvittaessa antaa asiasta uuden lausunnon perustamissopimusten seuraavan tarkistamisen valmistelun yhteydessä (viimeistään vuoden 2003 alussa). Ehdotusten nojalla komissio voisi ehdottaa perustamissopimuksen nykyisten määräysten täydentämiseksi oikeusperustaa, jonka pohjalta:

- “ • nimitettäisiin riippumaton Euroopan syyttäjä, jolle keskitettäisiin tutkinta- ja syytetoimien johtaminen ja joka huolehtisi näin syytteen ajamisesta jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevissa asioissa
- annettaisiin tätä varten erityiset säännökset, joissa määriteltäisiin mm.
 - syyttäjän toimintasäännöt, joiden perusteella muodostettaisiin Euroopan apulaissyöttäjistä koostuva hajautettu organisaatio, jota kansalliset tutkintaviranomaiset avustaisivat jäsenvaltioissa
 - syyttäjän soveltamat aineellisen rikosoikeuden säännökset: erityiskysymyksiä koskevia sääntöjä pyrittäisiin yhtenäistämään (syyttäjän toi-

¹¹⁷ Komissio käyttää esimerkiksi sellaisia termejä kuten pakkokeinotuomioistuin ja valmistelutuomioistuin.

mivaltaan kuuluvat väärinkäytökset, vastaavat rangaistukset, vanhentumisajat) tai vain yhdenmukaistamaan (oikeushenkilöiden vastuu); suurin osa säännöksistä määriteltäisiin kansallisen lain mukaan

- Euroopan syyttäjän noudattama rikosoikeudellinen menettely, jossa kunnioitetaan perusoikeuksia ja joka perustuisi pääasiassa siihen, että kansallisessa laissa säädetyt tutkintatoimet (mm. kotietsintä), joita on tarvittaessa yhdenmukaistettu yhteisön tasolla (mm. eurooppalainen pidätysmääräys) tunnustetaan vastavuoroisesti pakkokeinotuomioistuimen valvonnassa, sekä lisäksi tiettyihin yhteisön omiin säännöksiin (tapauksen käsittelyn aloittaminen ja lopettaminen, yhteisön kuulemis- ja kuulustelupöytäkirjat jne.)

- poikkeukset syytetoimien laillisuusperiaatteesta ja varsinkin jaettuun toimivaltaan kuuluvien tapausten jakaminen kansallisten syyttäjäviranomaisten kanssa

- todisteiden hyväksyttävyyjärjestelmä, joka perustuu periaatteeseen, että yhdessä jäsenvaltiossa hankitut todisteet on hyväksyttävä kaikkien muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä

- Euroopan syyttäjän suhteet muihin toimijoihin kansainvälisellä ja yhteisön tasolla ja erityisesti tietojenvaihdon mahdollisuudet tietosuojan asettamissa rajoissa

- Euroopan syyttäjän luvalla toteutettuja toimia koskevat muutoksenhakukeinot eli lähinnä kansalliset muutoksenhakukeinot ja lisäksi tarvittaessa muutoksenhakukeinot yhteisöjen tuomioistuimessa.”

Tuomioistuinten kokoonpano ja oikeudenkäyntivaihe sekä rangaistusten täytäntöönpano jäisivät sen sijaan täysin kansallisen lainsäädännön alaisuuteen sillä edellytyksellä, että syytettä ajaa Euroopan syyttäjä.

2.4.8 Ehdotuksen arviointi kansallisesta näkökulmasta

On selvää, että ehdotus Euroopan syyttäjistä on kunnianhimoinen ja merkittävä hanke jo senkin takia, että nykyiset perustamissopimusten määräykset eivät salli sen perustamista. Ylikansallisen syyttäjänviranomaisen luominen onkin toistaiseksi alkutekijöissään, ja voidaan olettaa, että ehdotukseen tehdään vielä monia muutoksia. On yleensäkin epävarmaa, toteutuuko hanke Euroopan syyttäjistä ainakaan lähitulevaisuudessa, koska sen toteuttamiskelpoisuutta on useissa yhteyksissä epäilty.

Oikeusministeriö pyysi valtionvarainministeriöltä lausuntoa edellä puheena olleesta komission vihreästä kirjasta. Kuuluvathan juuri valtiovarainministeriön toimialaan muun muassa Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien virheiden ja väärinkäytösten vastainen toiminta samoin kuin tulliasiat, joissa tulliviranomaiset toimivat Suomessa myös esitutkintaviranomaisina. Käsittelen seuraavassa vihreää kirjaa koskevia kriittisiä näkökohtia muun muassa tämän lausunnon pohjalta.¹¹⁸

Käytännön ongelmana on, että yhteisöpetosten havaitseminen on vaikeaa hallintoviranomaisissa. Joskus ilmenee myös haluttomuus saattaa epäiltyjä petoksia oikeudelliseen tutkintaan. Koko prosessi saattaa lisäksi kestää kohtuuttoman kauan. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan vihreä kirja ei kuitenkaan ratkaise tällaisia ongelmia.

Euroopan syyttäjän toimivalta. Euroopan syyttäjätöimen perustaminen yhdistäisi tutkinta- ja syytetoimet samaan toimenkuvaan. Tavoitteena esimerkiksi on, että Euroopan syyttäjän hallinto- ja oikeusviranomaisilta saamat tiedot hyväksyttäisiin todisteina rikostuomioistuimissa koko yhteisön alueella. Samalla Euroopan syyttäjä johtaisi toimivaltaansa kuuluvissa asioissa myös tutkintatoimia käyttäen tutkimuksissa apuna kansallisia tutkintaviranomaisia (poliisia).

Kyse olisi Suomen kannalta varsin merkittävästä muutoksesta, sillä Suomessa poliisin toimivaltaan kuuluu esitutkinnan toimittaminen. Pääsääntöisesti esitutkinnan johto on poliisilla itsellään, ja sillä on myös laajat ja pääsääntöisesti itsenäiset, syyttäjistä ja tuomioistuimesta riippumattomat tutkinta- ja pakkokeinovaltuudet.¹¹⁹ Muissa jäsenvaltioissa tutkinnan johtaminen kuuluu yleensä syyttäjälle tai tutkintatuomarille. Näiden alaisuudessa toimii poliisi, joka suorittaa käytännön tutkintatoimenpiteitä ja panee täytäntöön pakkokeinopäätöksiä. Suomessa poliisiviranomaiset

¹¹⁸ Ks. VM/071/2002 ja esimerkiksi Agon: European Prosecutor, 2002, N:o 34.

¹¹⁹ On kuitenkin otettava huomioon myös esitutkintalain (11.7.1997/692) 15 §, jonka mukaan poliisin on ilmoitettava sille tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta syyttäjälle, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Poliisin on syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta taikka lisätutkimuksia sekä noudatettava syyttäjän esitutkinnan 5 §:ssä säädettyjen tavoitteiden turvaamiseksi antamia määräyksiä.

tekevät siten esitutkintaviranomaisina sellaisia päätöksiä, jotka muissa jäsenvaltioissa kuuluvat oikeusviranomaiselle.¹²⁰

Koko poliisia ja syyttäjiä koskevaa toimivaltajärjestelmää olisi siten muutettava Euroopan syyttäjän toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tässä suhteessa on vielä otettava huomioon, että Euroopan syyttäjän toimivaltuudet joskus tulevaisuudessa voivat kattaa myös muita kuin suoraan yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia.

Koska ehdotuksen mukaan sovellettaisiin rinnakkain kahta eri järjestelmää, siitä aiheutuisi useita rajanveto-ongelmia. Esimerkiksi omiin varoihin kohdistuvissa rikoksissa suurin osa tapauksista liittyy tavaroihin, joista tullien lisäksi kannetaan kansallisia valmisteveroja. Yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvissa tapauksissa Euroopan syyttäjän ylikansallinen toimivalta olisi ensisijaista kansallisiin syyttäjiin nähden, vaikka näiden tavaroiden osalta tullimaksujen osuus on vain murto-osa rikoksella aiheutetuista fiskaalisista vahingoista. Vastaavaa yhteisön ja kansallisten taloudellisten etujen yhtymistä voi tapahtua myös maatalouden vientitukiin liittyvissä tapauksissa, jos niihin liittyy perusteettomia arvonlisäveropalautuksia. Koska edellä mainitut tapaukset muodostavat enemmistön yhteisöpetostapauksista, kansallisen ja ylikansallisen syyttäjän toimivaltaristiriidat johtaisivat niiden osalta ”varmaan umpikujan tuomioistuimissa”.¹²¹ Jos samassa rikoksessa on kyse sekä kansallisesta että yhteisön fiskaalisista intresseistä, voisi myös esitutkinta ajautua suuriin vaikeuksiin.

Kansainvälinen oikeusapu ja institutionaaliset järjestelyt. Yhteisöpetosten tutkinta voidaan joutua ulottamaan myös yhteisön ulkopuolisiin maihin. Rikosoikeuden alalla solmitut oikeusapusopimukset ovat kuitenkin kansallista lainsäädäntöä eivätkä yhteisölainsäädäntöä.¹²² Käytännön ongelmien välttämiseksi Euroopan syyttäjälle olisi luotava vastaavanlaiset oikeusapusopimukset kuin yksittäisillä jäsenvaltioilla on.

Nykyisilläkin järjestelyillä voidaan tulla toimeen. Kun jäsenvaltiot vielä ratifioivat Euroopan taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen, yhteisöpetosten rikosoikeudellinen käsittely helpottuu. Rikostutkintaa puolestaan parantaa uusi yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi Napoli II -yleissopimuksen voimaantulo parantaa tulliviranomaisten mahdollisuuksia torjua myös yhteisöpetoksia. Voidaankin sanoa, että ylikansallisen Euroopan syyttäjän luominen ei sovellu kovin hyvin jo valittuihin ratkaisuihin, joilla parannetaan jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäistä yhteistyö-

¹²⁰ Työryhmän mietintö: Kansainvälisten rikosoikeusapuasioiden koordinointi, oikeusministeriö, yleisen osaston julkaisu 1/2000, erityisesti s. 39.

¹²¹ VM 15/071/2002.

¹²² Myös EU:n solmimissa tullisopimuksissa yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa on rajattu rikosprosessuaaliset kysymykset sopimusten ulkopuolelle.

tä. Euroopan syyttäjä loisi kokonaan uuden toimijan unionin III pilarin alueelle. Ongelmia saattaa hyvinkin seurata Euroopan syyttäjän suhteesta muun muassa Europoliin, Eurojustiin ja OLAFiin, joiden välillä on jo omia toimivaltakiistoja. Erityisesti Eurojust ja Euroopan syyttäjä voidaan nähdä kilpailevina hankkeina.

Lisäksi on huomattava, että vaikka komissio perustelee ehdotustaan Euroopan syyttäjistä muun muassa sillä, että yhteistyö seitsemäntoista eri aineellisen ja prosessioikeudellisen oikeusjärjestelmän kanssa on hankalaa, Euroopan syyttäjän perustaminen itse asiassa synnyttäisi kahdeksantoista järjestelmän. Voidaan perustellusti kysyä, olisiko Euroopan syyttäjän perustamisesta enemmän haittaa kuin hyötyä yhteisöpetosten mahdollisimman tehokkaan torjunnan kannalta.

Valtiovarainministeriön lausunnon loppupäätelmien mukaan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista ja siinä tehtävää oikeudellista yhteistyötä olisi kehitettävä muilla keinoin kuin Euroopan syyttäjän perustamisella. Erittäin tärkeitä toimenpiteitä tässä vaiheessa olisivat erityisesti:

- Varmistaa, että väärinkäytösten havaitsemista ja saattamista asianmukaiseen tutkintaa tehostetaan erityisesti jäsenvaltioissa;
- Varmistaa jo sovittujen oikeudellisten välineiden nopea voimaansaattaminen ja saattaminen osaksi oikeudellisia käytäntöjä;
- Toteuttaa täysimääräisesti Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä tarkoitettu eurooppalainen oikeusalue ja integroida siihen yhteisöjen ja myös jäsenvaltioiden taloudellisten etujen rikosoikeudellisen suojan edellyttämä yhteistyö;
- Kehittää OLAFin toimintaa ja selkeyttää sen asemaa; ja
- Ottaa EY:n petostentorjunta selkeästi osaksi Europolin ja Eurojustin toimintaa ja antaa OLAFille tehokkaat mahdollisuudet osallistua tuohon yhteistyöhön. Eurojustin piirissä voidaan esimerkiksi kehittää yhteisöpetoksiin erikoistuneiden syyttäjien verkostoitumista ja koordinoita yksittäisten asioiden syytteeseen saattamista. Europolin ja OLAFin välille on luotava nykyistä paremmat toimivat yhteistyösuhteet.

Myös oikeus- ja sisäasiainneuvosto suhtautui 28 päivänä helmikuuta 2002 pitämässään istunnossa¹²³ varsin varauksellisesti Euroopan syyttäjää koskevaan vihreään kirjaan. Valtuuskuntien lausunnoissa todettiin, ettei nyt ole sopiva aika toteuttaa tällaista radikaalia uudistusta. Äskettäin perustetut instituutiot, kuten Eurojust ja OLAF tarvitsevat valtuuskuntien mukaan vielä aikaa vakiinnuttaakseen asemansa yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten torjunnassa. Esille nousi myös epäilyksiä siitä, että Euroopan syyttäjän toimivalta rajoittuisi ainoastaan yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskeviin kysymyksiin. Lisäksi vihreä kirja

¹²³ Oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 6533/02 (Presse 43 – G) (OR.en), 28.2.2002.

nostaisi oikeus- ja sisäasiainneuvoston mukaan esille äärimmäisen monimutkaisia kysymyksiä.

Näyttää siis vahvasti siltä, että Euroopan syyttäjän perustamista ainakin lykätään pidemmälle tulevaisuuteen ja sen perustamisesta voi olla vaikea päästä yksimielisyyteen ainakaan muuttamatta komission vihreässä kirjassa esittämiä linjauksia.

2.5 Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen – eurooppalainen pidätysmääräys

2.5.1 Tausta

Rikoksen vuoksi tapahtuvan luovuttamisen tarkoituksena on siirtää jostakin maasta tavattu henkilö toisen jäsenvaltion viranomaisten haltuun syytteesenpanoa tai asianomaiselle annettun tuomion täytäntöönpanoa varten. Luovuttaminen on nykyisessä sääntelykehelyksessä ollut usein hankalaa ja hidasta monimutkaisten poliittisten ja diplomaattisten järjestelyjen vuoksi.

Tampereen Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota tekemään asiasta ehdotuksia Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus huomioon ottaen. Syyskuun 2001 terroristihyökkäyksen jälkeen muun muassa valtion- ja hallitusten päämiehet vaativat, että Euroopan unionissa laaditaan rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen pidätysmääräys ja tunnustetaan vastavuoroisesti tuomioistuinten tekemät päätökset.

2.5.2 Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen valmistelun ja päätöksen pääpiirteet

Komission ehdotuksen¹²⁴ pääsisältönä on luoda säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion tulee panna täytäntöön toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen antama eurooppalainen pidätysmääräys (European arrest warrant). Tärkeimmät puitepäätöksessä ehdotetut muutokset ovat kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta ja omien kansalaisten erityiskohtelusta luopuminen. Puitepäätös perustuu unionin kansalaisuuden käsitteelle. Kyse on varsin merkittävästä uudistuksesta. Puitepäätöksen tarkoituksena on korvata voimassa olevat rikoksentehtäjän luovuttamista koskevat säännökset EU-jäsenvaltioiden välillä 1.1.2004 alkaen.

Vastavuoroinen tunnustaminen. Tampereen Eurooppa-neuvoston mukaan tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen pitäisi olla unionin oikeudellisen

¹²⁴ Ks. ehdotus: neuvoston puitepäätös – Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä, komission esittämä, 25.9.2001, KOM/2001/0522, lopullinen/2.

yhteistyön peruskivi sekä yksityisoikeudellisissa että rikosasioissa.¹²⁵ Rikoksen vuoksi tapahtuva luovuttaminen merkitsee vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kannalta sitä, että kunkin kansallisen oikeusviranomaisen on tunnustettava toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen esittämä luovutuspyyntö ilman erillistä menettelyä ja mahdollisimman vähäisten tarkistusten perusteella.

Eurooppalainen pidätysmääräys. Tampereen Eurooppa-neuvoston loppupäätelmien mukaan¹²⁶ jäsenvaltioiden olisi lakattava soveltamasta rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa muodollista menettelyä lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanoa pakoilevien henkilöiden osalta ja korvattava menettely näiden henkilöiden siirtämisellä. Olisi harkittava nopeutettuja luovutusmenettelyjä, jotka eivät kuitenkaan saa vaikuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteeseen. Lisäksi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pitäisi koskea myös ennen oikeudenkäyntiä annettuja määräyksiä, erityisesti sellaisia, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voisivat nopeasti turvata todisteita ja takavarikoida helposti siirrettävää omaisuutta; jäsenvaltioiden tuomioistuinten pitäisi voida ottaa huomioon jonkin muunkin jäsenvaltion viranomaisten laillisesti keräämät todisteet ottaen huomioon siellä noudatettavat periaatteet.

Komissio ehdotus eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä perustuu seuraavien ominaisuuksien varaan:

- Eurooppalaisen pidätysmääräyksen tarkoituksena on siirtää henkilö pakkokeinoin jäsenvaltiosta toiseen. Samalla menettely korvaisi perinteisen rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen.
- Kyseessä on laaja-alainen (eikä vain erikseen määriteltyjä rikoksia koskeva) menettely, joka korvaa nykyisen luovuttamismenettelyn kaikilta osin.
- Tuomioistuinten päätökset tunnustetaan vastavuoroisesti. Tämä tarkoittaa seuraavaa: kun EU-jäsenvaltion oikeusviranomainen pyytää tietyn henkilön luovuttamista joko lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanoa varten tai siksi, että häntä vastaan on aloitettu rikosoikeudellinen menettely, tämä oikeusviranomaisen päätös on tunnustettava ja pantava täytäntöön automaattisesti koko unionin alueella. Vain tietyissä rajoitetuissa poikkeustapauksissa eurooppalaista pidätysmääräystä ei tarvitsisi panna täytäntöön.
- Eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpano on ensisijaisesti oikeudellinen toimenpide, eikä siihen siksi enää kuulu rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen liittyviä diplomaattisia menettelyjä. Tämä tehostaa ja nopeuttaa menettelyä huomattavasti.
- Eurooppalainen pidätysmääräys huomioi unionin kansalaisuuden. Siksi ei enää pitäisi olla perusteita myöntää maan omille kansalaisille poikkeuksia. Keskeisin kriteeri on siten tuomion täytäntöönpanon yhteydessä henkilön pääasiallinen asuinpaikka (eikä enää kansalaisuus). Tällä pyritään ensinnäkin siihen, että tuo-

¹²⁵ Loppupäätelmien kohta 33.

¹²⁶ Loppupäätelmien kohdat 35-36.

mio voitaisiin panna täytäntöön siinä maassa, missä asianomainen on pidätetty ja missä hänellä todennäköisesti on parhaat mahdollisuudet sopeutua jälleen yhteiskuntaan. Toiseksi tavoitteena on, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanon edellytykseksi voitaisiin vaatia takeet siitä, että asianomainen palautetaan lähtömaahan vieraan valtion oikeusviranomaisen antaman tuomion täytäntöönpanoa varten.

- Menettelyä pyritään yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan mahdollisimman paljon. Tämän mukaisesti ne tilanteet, joissa eurooppalaista pidätysmääräystä ei tarvitse panna käytäntöön luetaan tyhjentyvästi. Myös *kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta ja ns. erityissäännöstä (principe de spécialité) luovutaan*. Kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopumisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että pidätysmääräyksen aiheuttaman rikoksen ei tarvitse olla rangaistava myös pidätysmääräyksen toimeenpanevassa (luovuttavassa) valtiossa. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteikö jäsenvaltiot voisi halutessaan laatia luettelon rikoksista, joiden perusteella annettuja eurooppalaisia pidätysmääräyksiä ne eivät pane täytäntöön. Kaksoisrangaistavuuden vaatimusta voitaisiin myös ehdotuksen mukaan soveltaa tapauksissa, joissa pidätysmääräyksen antanut valtio on käyttänyt ekstraterritoriaalista toimivaltaa.
- Eurooppalaiseen pidätysmääräykseen on tarkoitus merkitä koko unionissa yhdenmukaiset tiedot. Tiettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta täytäntöönpanovaltion oikeusviranomaisen on voitava luovuttaa pidätysmääräyksessä mainittu henkilö siinä mainittujen tietojen perusteella ilman että on tarpeen suorittaa lisätutkimuksia.
- Eurooppalaisen pidätysmääräyksen tarkoituksena on korvata tietyt jäsenvaltioiden välisissä suhteissa osittain huonosti toimineet ja puutteellisesti ratifioidut yleissopimukset. Nämä ovat eurooppalainen yleissopimus rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (tehty 13 päivänä joulukuuta 1957) siihen liitettyine pöytäkirjoineen (tehty 15 päivänä lokakuuta 1975 ja 17 päivänä maaliskuuta 1978), eurooppalainen yleissopimus terrorismin vastustamisesta (tehty 27 päivänä tammikuuta 1977), yleissopimus yksinkertaistetusta menettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (tehty 10 päivänä maaliskuuta 1995) ja yleissopimus Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (tehty 27 päivänä syyskuuta 1996). Lisäksi on tarkoitus korvata eräät Schengenin sopimuksen soveltamista tehdyn yleissopimuksen määräykset.

Komission ehdotus puitepäätökseksi koki useita muutoksia. Ehdotukseen kirjattiin muun muassa Suomen edellyttämä lisäys, jonka mukaan henkilön edelleen luovuttamiselle EU:n ulkopuoliseen valtioon on aina saatava lupa siltä valtiolta, joka ensiksi luovutti hänet. Tällä on tarkoitus varmistaa, että henkilöä ei voida luovuttaa sellaiseen valtioon, jossa on uhkana kuolemanrangaistus tai että luovuttamisen ehdoksi voidaan asettaa vaatimus, että kuolemanrangaistusta ei käytetä.

Ehdotuksesta päästiin poliittiseen sopimukseen 11 päivänä joulukuuta 2001.¹²⁷ Eri-tyisesti Italian hallitus hangoitteli pitkään eurooppalaista pidätysmääräystä vastaan. Oikeus- ja sisäasiainneuvosto teki 13 päivänä kesäkuuta 2002 puitepäätöksen eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä.¹²⁸ Kyseinen puitepäätös on liitetty tämän kirjan loppuun (liite 2). Kuten edelläkin on jo mainittu, eurooppalaisen pidätysmääräyksen on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004. On kuitenkin mahdollista, että eurooppalainen pidätysmääräys tulee voimaan tätä aikaisemmin ainakin joidenkin jäsenvaltioiden välillä.

Pääsisältö. Periaatteessa eurooppalainen pidätysmääräys kattaa kaikki rikokset. Mikä tahansa EU-jäsenvaltio voi periaatteessa pyytää toiselta jäsenvaltiolta tietyn henkilö siirtämistä, jos kyseinen jäsenvaltio epäilee tämän henkilön tehneen minkä tahansa rikoksen. Sellaisten erikseen luetellun 32 rikoksen osalta joista voi seurata vähintään kolmen vuoden vapausrangaistus, ei rikosentekijän luovuttamiseksi vaadita, että rikos olisi rangaistava molemmissa jäsenvaltioissa. Näitä vakavia rikoksia ovat esimerkiksi: terrorismi, rikollisjärjestykseen kuuluminen, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, tietoverkkorikollisuus, ihmissalakuljetus, kidnappaus, panttivankien ottaminen, raiskaus, tuhopoltto, rasismi ja muukalaisviha, korruptio ja petos. Sen sijaan mainittuun listaan kuulumattomasta rikoksesta epäilty on luovutettava vain, jos kyseisistä teoista voi määräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään 12 kuukautta, tai jos rangaistustuomio tai turvaamistoimenpidettä koskeva päätös on annettu, sellaisista seuraamuksista, joiden kesto on vähintään neljä kuukautta.¹²⁹

Määräajat. Jos rikoksesta epäilty itse suostuu siihen, että hänet luovutetaan toiseen jäsenvaltioon, koko menettelyyn ei tulisi mennä kymmentä päivää enempää. Jos taas rikoksesta epäilty ei tähän suostu, menettely ei normaalitapauksessa saisi kestää yli 60 päivää. Poikkeustapauksia koskee taas 90 päivän määräaika.¹³⁰

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen ehdottomat kieltäytymisperusteet. EU-jäsenvaltio ei saa luovuttaa sellaista henkilöä, jolle on

- eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteena olevasta rikoksesta annettu yleinen armahdus täytäntöönpanosta vastaavassa jäsenvaltiossa ja tällä valtiolla oli toimivalta nostaa syyte tästä rikoksesta oman rikoslainsäädäntönsä mukaan;

¹²⁷ Tanska, Ruotsi ja Irlanti tekivät tosin parlamentaariset varaumat.

¹²⁸ Ks. oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 9620/02 (Presse 175) (OR.fr), 13.6.2002, Euroopan unionin neuvoston asiakirja 7253/02 (Or.fr), 7.6.2002 ja EYVL L 190/1, 18.7.2002.

¹²⁹ Ks. tarkemmin puitepäätöksen 2 artikla.

¹³⁰ Ks. tarkemmin puitepäätöksen 17 artikla.

- täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen käyttävissä olevien tietojen mukaan jossain jäsenvaltiossa annettu samasta teosta etsittyä henkilöä koskeva lopullinen tuomio, sillä edellytyksellä, että jos hänet on tuomittu rangaistukseen, hän on suorittanut sen tai suorittaa sitä parhaillaan tai rangaistusta ei voida enää panna täytäntöön tuomion antaneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan; tai jos
- henkilöä, jota eurooppalainen pidätysmääräys koskee, ei voida ikänsä takia pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena pidätysmääräyksen perusteena olevista teoista täytäntöönpanojäsenvaltion lainsäädännön mukaan.¹³¹

2.5.3 Kansalliset vaikutukset

Neuvoston puitepäätös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä aiheuttaa merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Muutoksia tulee ainakin perustuslain 9 §:n 3 momenttiin, lakiin rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (456/1970) ja lakiin rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä (270/1960). Menettelyllisesti suurin muutos on, että keskitetystä oikeusministeriön ratkaisuvallasta siirryttäisiin oikeusviranomaisen päätösvallassa olevaan luovuttamiseen.

Koska puitepäätöksessä ei ole mainintaa omien kansalaisten erityiskohtelusta, Suomen kansalaisia luovutettaisiin sen mukaan samoilla edellytyksillä kuin muita henkilöitä. Suomen perustuslain 9 §:n 3 momentissa säädetään, että Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta, eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttiin kanta, jonka mukaan henkilön oikeus pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan on niin perustavanlaatuisen oikeus, ettei perustuslaissa ole syytä avata siitä poikkeamismahdollisuutta.¹³² Perustuslain johdosta on näin ollen selvää, että kansalaisen luovuttamisesta säätäminen vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.¹³³

Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä on voimassa erityismenettely. Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä vuonna 1960 säädetty poikkeuslaki (270/1960) mahdollistaa melko huomattavin rajoituksin Suomen kansalaisen luovuttamisen toiseen pohjoismaahan.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (jäljempänä luovuttamislain) (456/1970) 2 §:n mukaan:

¹³¹ Puitepäätöksen 3 artikla. Harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet ovat lueteltuina puitepäätöksen 4 artiklassa.

¹³² PeVM 25/1994 vp, s. 8/II.

¹³³ PeVL 45/2000 vp, s. 6/I.

“Suomen kansalaista ei saa luovuttaa.

Euroopan unionin jäsenvaltioon Suomen kansalainen voidaan kuitenkin luovuttaa oikeudenkäyntiä varten. Poliittisesta rikoksesta eikä rikoksesta, joka on tehty Suomessa tai suomalaisessa laivassa, sen ollessa aavalla merellä taikka suomalaisessa ilma-aluksessa, Suomen kansalaista ei saa luovuttaa. Suomen kansalaista ei muulloinkaan saa luovuttaa, ellei teko ole sellainen rikos tai ellei sitä Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä olisi pidettävä sellaisena rikoksena, josta Suomen lain mukaan säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.”

Luovuttamislain 2 §:n mukaan Suomen kansalainen saadaan siten luovuttaa vain törkeästä rikoksesta Euroopan unionin jäsenvaltioon oikeudenkäyntiä varten. Edellytyksenä on, että hänet palautetaan Suomeen suorittamaan rangaistustaan. Tämä mahdollisuus perustuu vuonna 1999 supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voimaansaatettuun rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen. Säännöstä on muutettava eurooppalaisen pidätysmääräyksen tullessa voimaan.

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan (42/2001 vp) kantaa eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan ehdotukseen. Lausunnon mukaan se poikkeaa kiistatta perustuslain 9 §:n 3 momentista, ja ehdotuksen lähtökohdat eroavat myös nykyisistä, poikkeuslaeilla avatuista kansalaisten luovuttamismahdollisuuksista. Näin ollen on selvää, ettei puitepäätöksen toteuttaminen kansallisessa lainsäädännössä ole mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotettu eurooppalainen pidätysmääräys merkitsisi myös, että mahdollisuus luovuttaa Suomen kansalainen rikoksen johdosta toiseen EU-jäsenvaltioon tulee pääsäännöksi, eikä ole vain törkeisiin rikoksiin kytkeytyvä poikkeus. Siksi perustuslain 9 §:n 3 momentti tulee tällaisen eurooppalaisen sääntelyn vuoksi sanonnallisesti selvästi harhaanjohtavaksi eikä valtiosääntöoikeudellisesti ole kestävä, jos todellinen oikeustila maassa perustuu tällaisessa asiassa perustuslain sanamuodosta eroavaan poikkeuslailla toteutettuun ratkaisuun.

Perustuslain 9 §:n 4 momentti kieltää luovuttamasta henkilöä, jos häntä uhkaa tämän vuoksi kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Näin ollen on perustuslakivaliokunnan mukaan välttämätöntä, että Suomesta luovutettua henkilöä ei ole mahdollista luovuttaa edelleen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa tällainen kohtelu.

Myös osittainen kaksoisrangaistavuudesta luopuminen aiheuttaa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Tällä hetkellä voimassa olevan luovuttamislain 4 §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionin jäsenvaltioon voidaan luovuttaa henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen, sellaisesta rikoksesta, josta Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä Suomen lain mukainen säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta, ja josta pyynnön esittäneen valtion lain mukaan saattaa seurata

vapauden menetys, jonka enimmäisaika on vähintään vuosi. Lisäksi luovuttamislain 4 §:n 3 momentin mukaan henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen, voidaan luovuttaa Euroopan unionin jäsenvaltioon salahankkeesta tai yhteenliittymisestä rikosten tekemiseksi, vaikka teko ei Suomen lain mukaan olisi rangaistava. Jos henkilö on jo pyynnön tehneessä maassa tuomittu edellä mainituista teoista, saadaan hänet luovuttaa vain, jos sovittamatta oleva seuraamus käsittää vähintään neljän kuukauden vapaudenmenetyksen.

Eduskunnassa tähän mennessä käsitellyt eurooppalaista pidätysmääräystä koskeneet virallisasiakirjat ovat olleet valtioneuvoston kirjelmä U 66/2001 vp, lakivaliokunnan lausunto LaVL 21/2001 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 42/2001 vp. Hallituksen esitys eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen panemisesta täytäntöön on tarkoitus antaa vuoden 2003 aikana.

Eurooppalainen pidätysmääräys on hyvä esimerkki pitkälle viedystä jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä rikosoikeuden alalla. Jäsenvaltioiden oma valta päättää, onko epäilty luovutettava sitä koskevan pyynnön nojalla, on asiallisesti ottaen poistumassa. Tämä puolestaan on omalta osaltaan johtamassa ja vauhdittamassa varsinaisen aineellisen rikosoikeuden lähentämistä ja yhdenmukaistamista EU:ssa. Voidaan sanoa, että tehokas hallitusten välinen yhteistyö jossain määrin edellyttää aineellisen rikosoikeuden harmonisoimista ja aineellisen rikosoikeuden yhtenäistämistä taas tehokasta hallitusten (ja kansallisten parlamenttien) välistä yhteistyötä. Tuloksia oikeus- ja sisäasioiden alueella on sen sijaan vaikea saavuttaa, jos kukin jäsenvaltio uskoo oman kansallisen rikosoikeusjärjestelmänsä ylivertaisuuteen.

3. EU-jäsenvaltioiden rikosoikeudellisen lainsäädännön yhtenäistäminen

3.1 Yleistä¹³⁴

Seuraavassa pyritään vastaamaan siihen, miten tarve yhtenäistää rikosoikeudellista lainsäädäntöä Euroopan unionin tasolla voidaan toteuttaa vaarantamatta kansallisen rikosoikeusjärjestelmän yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta. Voidaan sanoa, että yhtenäisten rikostunnusmerkistöjen ja rangaistusasteikkojen määrittelemineen on monesti perusteltua vakavassa ja rajat ylittävässä rikollisuudessa. Toisaalta taas on esitetty, että kansalliset rikosoikeusjärjestelmät muodostavat yhtenäisen, kansallisiin rikosoikeustraditioihin perustuvan kokonaisuuden.

Varsin yksimielisiä ollaan siitä, että Suomen rikosoikeusjärjestelmä on aikaisemminkin ollut sidoksissa eurooppalaiseen kehitykseen. Etenkään saksalaisen ja ruotsalaisen rikosoikeuden merkitystä suomalaisen rikosoikeuden kehitykselle ei voida väheksyä. Harvoja rikosoikeuden osa-alueita tai traditioita voidaan pitää erityisesti suomalaisina ”keksintöinä”. Hieman provosoiden voidaankin kysyä, onko erityistä syytä olla huolissaan ”kansallisesta” rikosoikeusperinteestä, joka on koko kehitymisensä ajan ollut vähintään kansainvälisten vaikutteiden alainen tai jota on omakuttu jopa suoraan muiden maiden rikosoikeusjärjestelmistä. Kotimainen rikosoikeus voitaisiinkin ehkä vain määritellä Kimmo Nuotion tavoin kotimaassa voimassa olevaksi lainsäädännöksi, joka on säädetty kansallisen perustuslain mukaisessa järjestyksessä.¹³⁵ Tässä mielessä kansallisen rikosoikeuden yhtenäisyys ja johdonmukaisuus voivat olla uhattuina, jos aletaan nopeassa tahdissa luoda sellaista uutta eurooppalaista rikosoikeutta, jonka yleiset periaatteet, lähtökohdat ja esimerkiksi rangaistustasot eivät enää vastaa kansallisen järjestelmän yleisiä oppeja ja rangaistustasoja. Tällöin kansalliseen rikosoikeusjärjestelmään syntyy muospaineita myös muilla kuin eurooppalaisen sääntelyn kattamilla aloilla, eli eurooppalainen sääntely vaikuttaisi kansallisesti sekä suoraan että epäsuorasti pyrittäessä pitämään kiinni kansallisen rikosoikeusjärjestelmän yhtenäisyydestä.

Edellä on käynyt jo ilmi, ettei yhteisön toimivaltaan suoraan kuulu antaa jäsenvaltioita sitovia rikosoikeudellisia säännöksiä. Ylipäättään eurooppalaisen rikosoikeusalueen täsmällinen sisältö on vasta kehittyvässä.¹³⁶ Jo rikosoikeuden kattamasta

¹³⁴ Ks. Helmut Satzger: Die Europäisierung des Strafrechts, 2001 ja Christian Schröder: Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht, 2002.

¹³⁵ Ks. tarkemmin Kimmo Nuotio: The Emerging European Dimension of Criminal Law, Flores juris et legum, juhlaKirjoitus Nils Jareborgille, 2001, s. 533-535

¹³⁶ Ks. eurooppalaisen rikosoikeusalueen jaottelusta ja tulevaisuuden näkymistä Christopher Harding: Exploring the intersection of European law and national criminal law, (2000) 25 E.L.Rev. Aug., s. 374-390.

alasta on yhteisössä ja eri jäsenvaltioissa erilaisia käsityksiä. Esimerkiksi tiettyjä kilpailuoikeuteen liittyviä merkittäviä hallinnollisia sakkorangaistuksia voidaan seurausvaikutuksiltaan pitää asiallisesti ottaen rikosoikeudellisina sanktioina.¹³⁷ Komissio toimii kilpailuoikeudellisissa asioissa todellisuudessa sakkorangaistuksia tuomitsevana tuomioistuimena. Voidaankin sanoa, että eurooppalainen rikosoikeusalue laajenee suomalaisesta näkökulmasta myös hallinnollisten sanktioiden välityksellä. Hallinnollisia sanktioita koskevaa kansallista järjestelmää voidaan puolestaan arvostella johdonmukaisen politiikan puuttumisesta.¹³⁸

Mitä sitten rikosoikeudelle merkitsevät tulevaisuudessa EU-kansalaisuus¹³⁹ ja EU:n kehitys kohti liittovaltiota? Ainakin voidaan kysyä, onko tulevaisuudessa perusteltua rangaista EU-kansalaisia samoista rikoksista eri tavalla eri EU-jäsenvaltioissa. On myös pohdittava, onko kansallisen rikosoikeuden yhtenäisyys tärkeämpi tavoite kuin eurooppalaisen rikosoikeuden yhtenäisyys – vai ovatko nämä edes ristiriidassa keskenään, jos kansallinen ja eurooppalainen rikosoikeus erotetaan toisistaan ja myös mielletään erillisiksi.

Yhdenvertaisuuden periaatteeseen vedoten on mahdollista ajatella, että EU-kansalaisten rikosoikeudellinen suoja tulisi olla yhtäläinen ja yhtä korkeatasoinen kaikkialla EU:ssa. Toisaalta hallitusten välinen yhteistyö on rikosoikeuden alalla ollut hankalaa, koska eri jäsenvaltioiden oikeuskulttuurit eroavat siinä määrin toisistaan, että yksimielisyyttä on ollut vaikea saavuttaa. Siksi on varsin perusteltua kysyä, voidaanko unionin kansalaiselle taata yhtäläinen rikosoikeudellinen suoja eri jäsenvaltioissa ilman, että hallitusten välisestä yhteistyöstä siirrytään ylikansalliseen sääntelyyn.¹⁴⁰

Olenneisinta lienee se, rajataanko EU:n rikosoikeuden kehitys rajat ylittävään rikollisuuteen tai muutoin EU:n toimintaan vaikuttavaan sääntelyyn vai harmonisoidaanko tulevaisuudessa myös puhtaasti kansallista rikosoikeuslainsäädäntöä. Harmonisointikohteiden valintakriteerit ovat tärkeässä asemassa, varsinkin jos EU-rikkokset aletaan ymmärtää jonkinlaisina ”super” -rikoksina verrattuna kansallisiin rikossäännöksiin.¹⁴¹ Nykyisin rikosoikeuden harmonisointikriteerinä on käytetty

¹³⁷ Ks. tarkemmin esimerkiksi Tapio Lappi-Seppälä: Sakko ja muut varallisuusseuraamukset, teoksessa *Rikosoikeus*, 2002, s. 250-251.

¹³⁸ Ks. esimerkiksi Raimo Lahti: *The European Union Membership and Finnish Criminal Justice and Criminal Policy*, AGON, 2000, N:o 27, s. 4.

¹³⁹ EU-kansalaisuuden merkityssisältö voidaan määritellä tulevaisuudessa uudestaan ja sen vaikutukset voivat samalla laajeta. Ks. tarkemmin esimerkiksi Roy W. Davis: *Citizenship of the Union...Rights for all?*, (2002) 27 *E.L.Rev. Apr.*, 121-137.

¹⁴⁰ Ks. myös Jyrki Määttä: *Euroopan Unioni ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa*, Vaasan hovioikeuspiirin XIV tuomarikokous 24.5.2002, luentomoniste.

¹⁴¹ Kimmo Nuotio: *The Emerging European Dimension of Criminal Law*, *Flores juris et legum*, juhlaKirjoitus Nils Jareborgille, 2001, s. 557-558.

tiettyjen rikosten rajat ylittävää luonnetta. Tämän kriteerin käyttö voi tulevaisuudessa osoittautua melko keinotekoiseksi, kun henkilöiden vapaa liikkuvuus toteutuu käytännössä yhä paremmin.

Yleisesti ottaen rikosoikeusjärjestelmän olisi vastattava muuttuvan kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön tarpeita, jotta se olisi mahdollisimman toimiva. Tärkeä kysymys siten on, miten rikosoikeuden alaan kuuluva yhteistyö Euroopan unionin alueella järjestetään. Lisäksi olisi otettava huomioon myös muu rikosoikeuden kansainvälinen kehitys. Erityisesti YK:ta voidaan tällä hetkellä pitää maailmanlaajuisen kriminaalipolitiikan kehittämisen foorumina.

Ainakin seuraavat päävaihtoehdot ovat olemassa:¹⁴²

- Rikosoikeus voidaan jättää edelleen jäsenvaltioiden väliseksi asiaksi. Hallitusten välisellä yhteistyöllä lähennetään kuitenkin rikoslainsäädäntöä asteittain;
- Rikosoikeus siirretään tulevaisuudessa yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan ja rikosoikeutta yhtenäistetään tätä kautta jäsenvaltioissa; tai
- Kansallinen ja yhteisön rikosoikeus erotetaan toisistaan. Tällöin jäsenvaltioilla säilyy oma rikoslaki, mutta sen rinnalle ja lisäksi luodaan kaikkien EU-jäsenvaltioiden yhteinen rikoslaki. Yksi tapa voisi olla identifioida eettisesti neutraalit ja kaikissa EU-jäsenvaltioille yhteiset osat kansallisista rikoslaeista ja luoda niiden pohjalta näitä aloja koskeva "model penal code", mallilaki. Tämä ei varmasti ole kuitenkaan helppo tehtävä.

Corpus Juris-hankkeen keskushahmon, ranskalaisen rikosoikeuden professorin Mireille Delmas-Marty¹⁴³ mukaan unionin rikosoikeudessa on nähtävissä kaksi kehityssuuntaa. Ensinnäkin kansallisen lain syrjäyttävät yhteisöoikeudelliset periaatteet, samoin kuin vapaa kilpailu ja syrjimättömyys, sekä yhteisön sekundäärioikeus aiheuttavat kansallisten rikosoikeuden odottamatonta harmonisoitumista. Erityisesti voidaan huomioida jäsenvaltioita sitova lojaliteettiperiaate ja yhteisöjen tuomioistuimen tapauksessa *Commission v. Greece* antama tuomio.¹⁴⁴ Siinä todetaan seuraavaa:

"Kun lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä tämän lainsäädännön rikkomisesta määrättävistä rangaistuksista tai kun siinä viitataan tältä osin kansallisiin lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, perustamissopimuksen 5 artiklassa¹⁴⁵ asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa kaikki sellai-

¹⁴² Ks. Leinonen: Euroopan yhteisö ja kansallinen rikosoikeus, *Lakimies* 3/2001, s. 479 viitteinen ja Vagn Greve, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 1994, s. 236.

¹⁴³ Mireille Delmas-Marty: *The European Union and Penal Law*, *European Law Journal* 1998, vol. 4, s. 87-115.

¹⁴⁴ Ks. asia 68/88, *Commission v. Greece*, 1989, Kok. 2965.

¹⁴⁵ Amsterdamin sopimuksen myötä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklasta tuli 10 artikla. Kyseisen artiklan mukaan:

"Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai

set toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus.

Vaikka jäsenvaltiot voivat itse valita määrättävät seuraamukset, niiden on huolehdittava siitä, että yhteisön oikeuden rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat sellaiset aineelliset ja menettelylliset edellytykset, jotka vastaavat niitä edellytyksiä, joita sovelletaan luonteeltaan ja vakavuudeltaan vastaaviin kansallisen oikeuden rikkomisiin, ja joiden johdosta seuraamukset ovat joka tapauksessa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Lisäksi kansallisten viranomaisten on toimittava yhteisön oikeuden rikkomisen suhteen samalla valppaudella kuin vastaavien kansallisten lakien täytäntöönpanossa.”

Useissa rikosjutuissa on tehty ennakkoratkaisupyynnöjä yhteisöjen tuomioistuimelle. Tällöin kansallisessa tuomioistuimessa vastaajana toiminut asianosainen on ennakkoratkaisupyynnössään vedonnut siihen, että menettely, josta hänelle vaaditaan rangaistusta, on ollut yhteisön oikeuden takaaman perusvapauden käyttämistä ja siksi sallittua. Yhteisön oikeus voi tällöin ”neutraloida” kansallisen rikosoikeuden säännöksen vaikutuksen tai ainakin estää sen soveltamisen. Tämä on suoraa seurausta yhteisön oikeuden ensisijaisuusperiaatteesta ja perustamissopimuksen 10 artiklassa jäsenvaltioille asetetusta velvoitteesta pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan sopimuksen tavoitteiden toteutumista.

Tämän lisäksi tietyt yhteiset eurooppalaiset intressit, kuten unionin budjettiin liittyvien yhteisöpetosten torjunta, edellyttävät Delmas-Martyn mukaan yhteisiä rikosoikeussäännöksiä. Näiksi yhteisiksi eurooppalaisiksi intresseiksi on viime aikoina vahvasti noussut myös terrorismin torjunta.

Unionisopimuksen 31 artikla (ent. K.3) on tältä osin tärkeä. Sen mukaan oikeudellista yhteistyöstä rikosasioissa koskevaa yhteistä toimintaa on:

- a) jäsenvaltioiden toimivaltaisten ministeriöiden sekä oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyön helpottaminen ja nopeuttaminen rikosasioiden käsittelyn ja tuomioiden täytäntöönpanon osalta;
- b) rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen helpottaminen jäsenvaltioiden välillä;

yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Ne helpottavat yhteisön päämäärän toteuttamista.

Ne pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamista.”

Ks. lojaliteettiperiaatteesta tarkemmin Tuomas Pöysti: Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue, 1999, s. 256-267 ja Kimmo Nuotio: Kansainvälinen ja eurooppalainen rikosoikeus, teoksessa Rikosoikeus, 2002, s. 161-162.

- c) tällaisen yhteistyön mahdollisesti edellyttämä, jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen yhteensopivuuden varmistaminen;
- d) jäsenvaltioiden välisten tuomioistuimen toimivaltaa koskevien ristiriitojen ehkäiseminen;
- e) toimenpiteiden toteuttaminen asteittain järjestäytyneitä rikollisuutta, terrorismia ja laitonta huumausainekauppaa koskevia rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi.¹⁴⁶

Merkittävin eurooppalaisen rikosoikeuden yhtenäistämishanke on ollut M. Delmas-Martyn johdolla toteutettu edellä mainittu Corpus Juris -asiakirja.¹⁴⁷ Kyse on toimenpide-ehdotuksesta yhteisön taloudellisten intressien suojaksi tarvittavista säännöksistä (mallilaeista). Aineellisen rikosoikeuden osalta Corpus Juriksen säännöhdotukset perustuvat laillisuuden, syyllisyyden ja suhteellisuuden periaatteille. Rikosprosessioikeudessa keskeiset periaatteet ovat alue-, oikeudellisen kontrollin, kontradiktorisuuden ja subsidiarisuuden periaatteet. Corpus Juriksessa on säännöhdotuksia muun muassa petoksista, rahanpesusta, ja lahjonnasta. Viimeisin versio Corpus Juriksesta valmistui vuonna 2000.

Corpus Juriksen tärkeimpänä tavoitteena on luoda järjestelmä, jossa kansalliset ja eurooppalaiset elementit liitetään yhteen siten, että EU-jäsenvaltiot (eikä EU) voivat nykyistä paremmin soveltaa EU:n taloudellisia intressejä suojaavia säännöksiä. Kyse olisi merkittävästä muutoksesta, koska toteutuessaan Corpus Juris synnyttäisi sekä kansallisen että EU:n alueelle rajoitetun ja kansalliselle järjestelmälle rinnakkaisen rikosoikeus- ja rikosprosessijärjestelmän.¹⁴⁸

Corpus Juris-ehdotus on herättänyt useita, koko hankkeen järkevyyttä koskevia kysymyksiä. Näitä ovat esimerkiksi:

- Onko välttämätöntä järkyttää kansallisia rikosoikeustraditioita ja suomalaista kriminaalipolitiikkaa, jossa on keskitytty rikosten ehkäisyyn ja dekriminolisointeihin? Myös muissa Pohjoismaissa on korostettu rikosten ehkäisyä ja kiinnijäämisriskin merkitystä ja epäilty korkeiden rangaistustasojen rationaalisuutta ja tehokkuutta.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Neuvosto vahvistaa unionisopimuksen 32 artiklan mukaan tässäkin yhteydessä ne edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti 31 artiklassa tarkoitetut viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella yhteydessä kyseisen jäsenvaltion viranomaisiin ja niiden suostumuksella.

¹⁴⁷ Corpus Jurista on käsitelty myös Euroopan syyttäjän yhteydessä luvussa 2.4.

¹⁴⁸ Ks. tarkemmin Pia Letto-Vanamo: Eurooppa oikeusyhteisönä, 1998, s. 113-118.

¹⁴⁹ Ks. tarkemmin muun muassa Raimo Lahti: Towards a Rational and Humane Criminal Policy – Trends in Scandinavian Penal Thinking, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, Vol. 1, pp 141-155, 2000, jossa kuvataan skandinaavista rikosoikeusajattelua 1960-luvulta nykypäivään ja Lahti: *The European Union Membership and Finnish Criminal Justice and Criminal Policy*, AGON, 2000, N:o 27, s. 4-5 ja Thomas Elholm: *Den Europaeiske Unions harmonisering af straffretten*, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, Juni 2002, 89. årgang, Nr. 2, 77-105.

- Voidaanko Corpus Juriksessa ehdotettua EU:n omaa rikosoikeusjärjestelmää pitää demokratian kannalta legitiiminä?
- Vaikka kaksi edellä mainittua kysymystä voidaan ratkaista tyydyttävällä tavalla, on vielä kysyttävä, onko Corpus Juris yleisesti ottaen toteutettavissa, jos otetaan huomioon jäsenvaltioiden kansallisten aineellisten ja prosessuaalisten rikosoikeusjärjestelmien erilaisuus?¹⁵⁰

3.2 Terrorismin torjuntaan liittyvät säännökset

3.2.1 Yleistä

Terrorismiin kuuluvat nykyään usein kansainvälisesti toimivat verkostot, jotka voivat käyttää hyväkseen eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten eroista johtuvia puutteita. Kansainvälisen yhteisön tavoitteena onkin jo pitkään ollut terrorismin mahdollisimman tehokas torjunta. Tärkeimpiä terrorismin torjunnassa käytettyjä oikeudellisia välineitä ovat muun muassa olleet:

- YK:ssa tehty yleissopimus rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa (Tokio 14.9.1963);
- Yleissopimus ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä (kaappaussopius, Haag 16.12.1970);
- Siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskeva yleissopimus (Montreal 23.9.1971);
- Kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan, mukaan lukien diplomaattiset edustajat, kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskeva yleissopimus (New York 14.12.1973);
- Euroopan neuvoston eurooppalainen yleissopimus terrorismin vastustamisesta (Strasbourg 27.1.1977). Tätä yleissopimusta pidetään erityisen tärkeänä, koska se on ensimmäinen yleissopimus, jossa terrorismia käsitellään yleisellä tasolla luettelemalla terrorismiksi katsottavat toimet. Yleissopimuksessa näitä tekoja ei pidetä poliittisina rikoksina;
- Kansainvälinen yleissopimus panttivankien ottamista vastaan (New York 17.12.1979);
- Yleissopimus ydinaseiden turvajärjestelyjä koskevista toimista (Wien 3.3.1980);
- Terroristien pommi-iskujen torjumista koskeva kansainvälinen yleissopimus (YK, New York 15.12.1997);
- Kansainvälisen siviili-ilmailuun käytettävillä lentoasemilla tapahtuvien laittomien väkivallantekojen ehkäisemistä koskeva lisäpöytäkirja (Montreal 24.2.1998) siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen;

¹⁵⁰ Ks. M. Delmas-Marty- J.A.E. Vervaele (toim): The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Volume I, 2000, s. 7.

- Merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskeva yleissopimus (Rooma 10.3.1998);
- Mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskeva pöytäkirja (10.3.1998); ja
- Kansainvälinen terrorismin rahoituksen vastainen yleissopimus (YK, New York 9.12.1999).¹⁵¹

Yhdysvalloissa 11 päivänä syyskuuta 2001 tapahtuneiden katastrofaalisten terrori-iskujen jälkeen terrorismia koskevien asioiden valmistelu ja päätöksenteko nopeutui EU:ssa merkittävästi. Eurooppa-neuvosto totesi jo 21 päivänä syyskuuta 2001 pidetyssä ylimääräisessä kokouksessaan, että terrorismin torjunta on Euroopan unionin ensisijainen tavoite. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio teki 24 päivänä syyskuuta 2001 ehdotuksen puitepäätökseksi terrorismin torjumisesta.¹⁵² YK:n turvallisuusneuvosto puolestaan hyväksyi 28 päivänä syyskuuta 2001 päätöslauselman 1373(2001), jossa on laaja-alaisia strategioita terrorismin torjumiseksi ja erityisesti terrorismin rahoituksen estämiseksi.

EU-jäsenvaltioissa voimassa oleva kansallinen terrorismilainsäädäntö vaihtelee. Ainoastaan kuudessa jäsenvaltiossa, Ranskassa, Saksassa, Italiassa, Portugalissa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, on ennestään varsinaisesti terrorismiin liittyvää lainsäädäntöä. Muissa jäsenvaltioissa, mukaan lukien Suomessa, ei ole erityisiä säännöksiä terrorismista. Näissä maissa terroriteot rangaistaan tavallisina rikoksina.

3.2.2 Komission ehdotus neuvoston puitepäätökseksi terrorismin torjunnasta ja siitä käyty kriittinen keskustelu

Tässä luvussa käsittelen komission *ehdotusta* puitepäätökseksi terrorismin torjunnasta. Tarkoituksena on aikajärjestyksessä kuvata kyseisen puitepäätöksen valmistelua ja kuinka paljon hyväksytty puitepäätös poikkeaa alkuperäisestä ehdotuksesta. Hyväksyttyä puitepäätöstä käsitellään luvussa 3.2.3 ja sen kansallista implementointia puolestaan luvussa 3.2.4.

Komission ehdotuksessa puitepäätökseksi terrorismin torjunnasta¹⁵³ pyritään vahvistamaan terrorismiin liittyviä rikostunnusmerkistöjä koskevat vähimmäissäännöt¹⁵⁴ ja

¹⁵¹ Suurin osa EU-jäsenvaltioista on allekirjoittanut ja ratifioinut useimmat näistä sopimuksista.

¹⁵² Ehdotus: neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta, KOM/2001/0521. Ehdotus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklaan, 31 artiklan e-kohtaan ja 34 artiklan 2 kohdan b-ala-kohtaan, ks. luku 1.3.2.

¹⁵³ Ehdotus: neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta, KOM/2001/0521.

¹⁵⁴ Lainsäädäntötoimenpiteiden tarve terrorismin torjumiseksi on todettu myös neuvoston ja komission vuonna 1998 hyväksymässä Wienin toimintasuunnitelmassa, joka käsittelee Amsterdamin sopimuksen vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamista koskevien määräysten toimeenpa-

määrittelemään rikosseuraamukset näistä teoista siten, että ne ovat ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.” Ehdotus perustuu terroriteon käsitteelle. Sen tarkoituksena on lähentää terroritekoja koskevaa EU-jäsenvaltioiden lainsäädäntöä unionisopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti. Seuraavassa käsitelen ehdotuksen tärkeimpiä ja samalla voimakastakin kritiikkiä saaneita kohtia.

Puitepäätöksen soveltamisala on ehdotuksessa määritelty mahdollisimman laajaksi. Ehdotusta ei sovelleta pelkästään jäsenvaltioihin kohdistuviin terroritekoihin, vaan myös sellaiseen Euroopan unionin alueella tapahtuvaan toimintaan, joka voi edistää terroritekoja unionin ulkopuolisissa maissa. Ehdotuksella on siten tavallaan maailmanlaajuinen soveltamisala, jos terrorismilla on riittävä yhteys Euroopan unionin johonkin jäsenvaltioon. Ehdotuksen 2 artiklan mukaan puitepäätöstä sovelletaan terroritekoihin, jotka on:

- 1) tehty tai valmisteltu kokonaan tai osittain jäsenvaltiossa (alueperiaatteen soveltamisala);
- 2) tehnyt jokin jäsenvaltion kansalainen;
- 3) tehty johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneen oikeushenkilön hyväksi (kohdat 2 ja 3 määrittävät tekijäperiaatteen soveltamisalaa), tai
- 4) tehty jonkin jäsenvaltion instituutiota tai kansalaisia vastaan.

Tärkeä terroriteon käsite määritellään puitepäätösehdotuksen 3 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

“1. Kukin jäsenvaltio toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rangaistusta langettaessa seuraavat sen kansallisessa lainsäädännössä määritellyt, yksittäisen henkilön tai ryhmän yhtä tai useampaa maata, niiden instituutiota tai kansalaisia vastaan tahallisesti tekemät rikokset, joiden tarkoituksena on pelotella niitä tai vakavalla tavalla horjuttaa maan poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia rakenteita taikka tuhota ne, katsotaan terroriteoiksi:

- a) murha,
- b) ruumiinvamman tuottaminen,
- c) ihmisryöstö tai panttivanjin ottaminen,
- d) kiristys,
- e) varkaus tai ryöstö,
- f) valtion laitosten, julkisten liikennevälineiden, julkisia palveluja tuottavien laitosten, julkisten paikkojen ja omaisuuden laitton haltuunotto tai vahingoittaminen,
- g) aseiden tai räjähteiden valmistus, hallussapito, hankinta, kuljetus tai toimitus,

noa. Toimintasuunnitelman kohdan 46 mukaan terrorismi on yksi rikostyyppi, jota koskeville määritelmille ja josta tuomittaville rangaistuksille tulisi laatia yhteiset vähimmäissäännöt. Ks. EYVL C 19, 23.1.1999.

- h) saastuttavien aineiden vapauttaminen taikka tulipalojen, räjähdysten tai tulvien aiheuttaminen niin, että siitä aiheutuu vaaraa ihmisille, omaisuudelle, eläimille tai ympäristölle,
- i) veden- tai sähkönjakelun tai muun perusluonteisen voimavaran saannin häirintä tai keskeytys,
- j) hyökkäykset tietojärjestelmää häiritsemällä,
- k) uhkaus tehdä jokin edellä lueteltu rikos,
- l) terrorismiryhmän johtaminen,
- m) terrorismiryhmän tukeminen, kannattaminen tai toimintaan osallistuminen.”¹⁵⁵

Komission ehdotus lähtee siitä, että lailliset oikeudet terroritekojen yhteydessä ovat erilaiset kuin tavallisissa rikoksissa. Rikoksentekijän motiivi on toinen, vaikka terroritekojen vaikutukset olisivatkin rinnastettavissa tavallisiin rikoksiin siinä mielessä, että ne vahingoittavat yksittäisten henkilöiden tai ihmisryhmien ruumiillista koskemattomuutta, heidän omaisuuttaan tai vapauttaan. Terroriteot menevät kuitenkin tavallisia rikoksia pidemmälle horjuttaessaan edellä mainittuja rakenteita.

Terrorismiryhmän käsitteen määrittelyssä on huomioitava yhteinen toiminta rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista Euroopan unionin jäsenvaltioissa (21 päivänä joulukuuta 1998).¹⁵⁶ Rikollisjärjestö on sen mukaan useamman kuin kahden henkilön muodostama tietyn ajan kestävä järjestäytyneet yhteenliittymä, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen sellaisia rikoksia, joista säädetty rangaistukset on mainittu kyseisessä artiklassa. Rikollisjärjestön erityisluonteella, terrorismiryhmällä, tarkoitetaan vastaavalla tavalla puitepäätösehdotuksen 3 artiklan 2 kohdassa:

“rakenteeltaan jäsentynyttä, pidemmän ajan kuluessa muodostettua järjestöä, joka koostuu useammasta kuin kahdesta henkilöstä, jotka toimivat yhdessä 1 kohdan a-k alakohdassa tarkoitettujen terroritekojen tekemiseksi.”

Terroriteoista ja -menettelyistä säädetty rangaistukset ja seuraamukset ovat ehdotuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Rangaistuasteikko määritellään ehdotuksen 5 artiklan 2 kohdassa seuraavasti:

- “2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 artiklassa tarkoitettujen terroritekojen seuraamuksena langetetaan vapausrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään seuraava:
- a) 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu rikos: kaksikymmentä vuotta,
 - b) 3 artiklan 1 kohdan l alakohdassa tarkoitettu rikos: viisitoista vuotta,

¹⁵⁵ Ehdotuksen 4 artiklan mukaan myös yllyttäminen, avunanto ja yritys terroritekoon on jäsenvaltioiden säädetty rangaistavaksi.

¹⁵⁶ EYVL L 351, 29.12.1998, s. 1.

- c) 3 artiklan 1 kohdan c ja g-i alakohdassa tarkoitetut rikokset: kymmenen vuotta,
- d) 3 artiklan 1 kohdan m alakohdassa tarkoitettu rikos: seitsemän vuotta,
- e) 3 artiklan 1 kohdan f ja j alakohdassa tarkoitetut rikokset: viisi vuotta,
- f) 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu rikos: neljä vuotta,
- g) 3 artiklan 1 kohdan d, e ja k alakohdassa tarkoitetut rikokset: kaksi vuotta.”¹⁵⁷

Ankarin vapausrangaistuksen enimmäismäärän vähimmäisvaatimus ehdotuksessa koskee siten murhaa (20 vuoden vapausrangaistus) ja lievimmät rangaistukset kiristystä, varkautta, ryöstöä ja tietyillä teoilla uhkaamista (kahden vuoden vapausrangaistus).

Kritiikkiä. Puitepäätösehdotusta arvosteltiin laajasti muun muassa seuraavista syistä:

- Yleensä (kuten kansainvälisessä terrorismin rahoituksen vastaisessa yleissopimuksessa) terroriteot on määritelty tarkoituksella *pakottaa* hallitus tai kansainvälinen organisaatio joihinkin tekoihin. Ehdotuksen mukaan terroritekoina pidettäisiin myös tapauksia, joissa vakavalla tavalla *horjutetaan* maan poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia rakenteita. On vaikeaa määritellä, milloin rakenteiden horjuttamisen tunnusmerkistö täyttyy.¹⁵⁸ Kyse on tällöin rikoksentekeijöiden lopullisista tavoitteista. Määritelmä soveltuu selkeästi esimerkiksi IRA:n sotilaalliseen siipeen ja baskien itsenäisyysliikkeeseen, mutta ei ole lainkaan selvää, mihin raja olisi vedettävä. Kuuluvatko esimerkiksi väkivaltaisesti toimivat maailmankauppaa vastustavat ryhmittymät sen piiriin?¹⁵⁹ Tässä suhteessa on huomattava, että puitepäätösehdotuksen johdannon mukaan puitepäätöstä ei miltään osin voida tulkita niin, että sillä pyrittäisiin rajoittamaan tai estämään perusoikeuksia ja -vapauksia, kuten lakko-oikeutta, kokoontumisvapautta, yhdistymisvapautta, sananvapautta, mukaan lukien oikeus perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi, sekä niihin liittyvää oikeutta osoittaa mieltään.
- Nykyinen lainsäädäntömme (esimerkiksi murhasta tuomittava elinkautinen ja poikkeustilasääntely) riittäisi rankaisemaan myös terroristisista rikoksista.
- Määritelmässä ei edellytetä, että kyse olisi kansainvälisestä rikollisuudesta. Sisäiset konfliktit kuuluvat siksi ehkä liian helposti terroritekojen määritelmän piiriin.

¹⁵⁷ Kyseisen ehdotuksen 5 artiklan 3 ja 4 kohdissa määrätään lisäksi, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista terroriteoista ja -menettelyistä voidaan määrätä liitännäisiä tai vaihtoehtoisia seuraamuksia, joista esimerkkejä ovat yhdyskuntapalvelu, tiettyjen kansalaisoikeuksien tai poliittisten oikeuksien rajoittaminen tai koko tuomion tai sen osan julkaiseminen. Terroriteoista voidaan tuomita myös sakkoa.

¹⁵⁸ Ks. PeVL 41/2001 vp.

¹⁵⁹ Ari-Matti Nuutila: EU:n kriminaalipolitiikka ja terrorismi, luentomoniste, s. 2-3. Perustuslaki ja terrorismin torjuminen -seminaari 19.11.2001.

- Määritelmä on liian väljä laillisuusperiaatteen tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Kattaako määritelmä esimerkiksi myös muut kuin poliittiset terroriteot ja mikä on tarkkaan ottaen sen suhde muihin rikostyyppeihin? Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.¹⁶⁰
- Terrorismirikosten yhteinen määrittely puitepäätöksellä palvelee yhteisön liittovaltiollistumisen päämäärää. Vertailukohtana voidaan käyttää Yhdysvaltoja, jossa terrorismin torjunta on siirtynyt pääosin liittovaltion poliisille ja lainsäätäjälle.
- Suomessa on lainsäädännön lähtökohtana perinteisesti ollut, että rangaistavuus liitetään selkeästi määriteltyihin rikoksiin. Poikkeuksena tästä periaatteesta annettiin edellä mainitun EU:n yhteisen toiminnan perusteella hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämiseksi rangaistavaksi (HE 183/1999 vp). Peruslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 10/2000 vp), että pyrittäessä kriminalisoimaan osallistumista tavalla, joka menee rikosoikeudessa vakiintuneiden osallistumiskäsitysten ulkopuolelle, sääntelyn täsmällisyysvaatimus korostuu tavanomaista enemmän. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että vakiintuneesta osallisuusopista yli menevästä kriminalisoinnista saattaa seurata poliisin tiedonhankintavaltuuksien ja rikosprosessuaalisten pakkokeinojen kohdistaminen rutiininomaisesti itse päärिकosten kannalta etäistenkin sivullisten asemassa oleviin henkilöihin.
Puitepäteosehdotus on tässä suhteessa ongelmallinen. Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan l ja m alakohtien mukaan terroristiryhmän johtaminen, tukeminen, kannattaminen tai toimintaan osallistuminen tulisi olla rangaistavia myös silloin, kun terroristiryhmä ei ole tehnyt rikoksia. Lisäksi on huomattava, että ehdotuksen 4 artiklan mukaan näidenkin tekojen yrityksen taikka avunannon niihin tulee olla rangaistavaa.
- Lähtökohtaisesti terrorismirikoksia koskevat vapausrangaistusten enimmäismäärien vähimmäisvaatimukset voidaan Suomessa rinnastaa yleensä nykyisten rangaistussäännösten törkeisiin tekemuotoihin. Poikkeuksia silti myös on. Näistä ensimmäinen koskee edellä mainittua terroristiryhmän johtamista, tukemista, kannattamista tai toimintaan osallistumista, joita ei olla Suomessa kriminalisoitu lainkaan. Lisäksi nämä säännökset ovat siinäkin suhteessa ongelmallisia, että terroristiryhmän johtamisesta tulisi voida tuomita 15 vuotta vankeutta. Suomessa rikoslain 2 luvun 2 §:n mukaan määräaikainen vankeusrangaistus voi olla enimmillään 12 vuotta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 41/2001 vp) mukaan moitittavuudeltaan erityyppisiä rikoksia koskevista asteikkosäännöksistä aiheutuu yleisemminkin vaara, että rangaistusasteikkoja ei ole mahdollista hyväksyttävästi sovittaa kansalliseen rangaistusjärjestelmään suhteellisuusperiaatetta rikkomatta.

¹⁶⁰ Ks. esimerkiksi PeVL 29/2001 vp.

Terrorismiryhmän toiminnan tukemisesta tai kannattamisesta olisi ehdotuksen mukaan voitava tuomita seitsemän vuoden vapausrangaistus. Tämäkin on rikoslain yleiseen rangaistustasoon nähden korkea. Lisäksi ongelmia aiheutuu siitä, että ehdotuksen mukaan kaikkien terroritekojen yritysten tulee olla rangaistavaa, vaikka kaikkia Suomen rikoslain vastaavien rikosten yritystä ei olla säädetty rangaistavaksi.

- Säädyntyyppien valinta (puitepäätös) on kyseenalainen. Jos puitepäätös hyväksyttäisiin sellaisenaan, jäsenvaltioiden olisi implementoitava se kansallisesti. Rangaistustasot olisi kuitenkin voitava suhteuttaa kussakin jäsenvaltiossa muutoin käytettävään rangaistustasoon ja jäsenvaltioiden omien lainsäädäntöratkaisujen varaan (PeVL 41/2001 vp). Rikoksen luonne terroritekona voisi silti olla jäsenvaltioissa käytettäviä rangaistusasteikkoja olennaisesti korottava tekijä.

Puitepäätösehdotuksessa terrorismin torjunnasta on lisäksi säännökset muun muassa raskauttavista ja lieventävistä olosuhteista,¹⁶¹ oikeushenkilön vastuusta ja oikeushenkilöihin kohdistuvista seuraamuksista, lainkäyttövallasta, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta ja syytteenpanosta, jäsenvaltioiden yhteistyöstä, tietojenvaihdosta ja uhrien suojelusta ja auttamisesta. Näitä säännöksiä ei kuitenkaan ole syytä tässä yhteydessä käsitellä.

Oikeus- ja sisäasiainneuvostossa päästiin 6 päivänä joulukuuta 2001 *poliittiseen yhteisymmärrykseen* terrorismin torjuntaa koskevasta puitepäätöksestä.¹⁶² Kolme valtuuskuntaa (Tanska, Ruotsi ja Irlanti) esittivät kuitenkin parlamentaariset varaukset. Joulukuun 27 päivänä 2001 Euroopan unionin neuvosto hyväksyi neljä terrorismia koskevaa oikeudellista säännöstä, joilla lähinnä pantiin täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1373. Käsitellen näitä säännöksiä luvussa 3.2.5.

3.2.3 Hyväksytty puitepäätös terrorismin torjunnasta

Terrorismin torjuntaa koskevan poliittisen yhteisymmärryksen mukaisesti terroritekojen yleistä määritelmää täsmennettiin sekä terrorismiryhmän kannattaminen ja julkisen paikan valtaaminen poistettiin rangaistavien tekojen joukosta. Neuvosto päätti määritellä terrorismin tavoitteen sanamuodolla, jolla voitiin paremmin tasa-painottaa terroritekojen tehokas torjuminen ja perusoikeuksien ja -vapauksien takaa-minen, jotta esimerkiksi ammattijärjestöjen tai globalisaation vastaisten liikkeiden toiminnot eivät missään tapauksessa kuulu sen soveltamisalaan.

¹⁶¹ Ehdotuksen 7 artiklan mukaan lieventävänä seikkana mainitaan myös sellainen rikoksenteikijän toiminta, joka ei liity hänen oman rikoksensa selvittämiseen. Tämä edellyttäisi muutosta (lisäystä) Suomen lainsäädäntöön, jossa tällä hetkellä mainitaan lieventävänä seikkana ainoastaan rikoksenteikijän omien rikosten selvittämisen edistäminen.

¹⁶² Ks. oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 14581/01 (Presse 444) (R.fr), 6. ja 7. joulukuuta 2001 ja oikeusministeriön tiedote: OSA-neuvosto sopuun terrorismin torjuntaan liittyvästä puitepäätöksestä, 6.12.2001, www.om.fi/12638.htm.

Erityisesti on huomattava, että terrorismirikoksista säädettävät rangaistukset päätettiin jättää terrorismiryhmän johtamista ja siihen osallistumista lukuun ottamatta kansalliseen harkintaan. Kaikesta päätellen eduskunnan asettamat neuvottelutavoitteet saavutettiin tässä yhteydessä melko hyvin.

Oikeus- ja sisäasiainneuvosto teki 13 päivänä kesäkuuta 2002 terrorismin torjuntaa koskevan puitepäätöksen.¹⁶³ Puitepäätöksen tärkeimmät säännökset koskevat terrorismirikoksen määritelmää ja niihin liittyvää kriminalisointivelvoitetta sekä terrorismirikoksista määrättäviä seuraamuksia. Terrorismirikokset määritellään puitepäätöksen 1 artiklassa seuraavasti:

”1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta terrorismirikoksina pidettäisiin a-i alakohdassa tarkoitettuja tahallisia tekoja jotka luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi voivat aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, silloin kun tekijä tekee ne tarkoituksestaan:

- pelotella vakavasti väestöä tai
- pakottaa aiheettomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättäytymään jostakin teosta, tai
- horjuttaa vakavasti jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittisia, perustuslaillisia, taloudellisia tai sosiaalisia perusrakenteita tai tuhota ne:

- a) ihmishenkeen kohdistuvat rikokset, jotka voivat aiheuttaa kuoleman;
- b) henkilön ruumiillista koskemattomuutta loukkaavat törkeät rikokset;
- c) ihmisryöstö tai panttivangin ottaminen,
- d) aiheuttaa hallinnollisille tai julkisille laitoksille, liikennejärjestelmille, infrastruktuureille atk-järjestelmät¹⁶⁴ mukaan luettuina, mannerjalustalla sijaitsevalle kiinteälle lautalle, julkisille paikoille tai yksityiselle omaisuudelle suuria tuhoja, jotka voivat saattaa vaaraan ihmishenkiä tai aiheuttaa huomattavia taloudellisia menetyksiä;
- e) ilma-alusten ja alusten tai muiden joukkoliikenne- tai tavarankuljetusvälineiden haltuunotto;
- f) aseiden, räjähteiden, atomiaseiden sekä biologisten ja kemiallisten aseiden valmistus, hallussapito, hankinta, kuljetus, toimitus tai käyttö sekä biologisten ja kemiallisten aseiden osalta tutkimus ja kehittäminen;
- g) vaarallisten aineiden vapauttaminen taikka tulipalojen, tulvien tai räjähdysten aiheuttaminen siten, että ihmishenkiä saatetaan vaaraan;
- h) veden- tai sähkövoiman jakelun tai muun perusluonnonvaran toimittamisen häirintä tai keskeytys siten, että ihmishenkiä saatetaan vaaraan;

¹⁶³ Ks. Oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 9620/02 (Presse 175) (OR.fr), 13.6.2002, ja Euroopan unionin neuvoston asiakirja 6128/02 (OR.fr), 18.4.2002.

¹⁶⁴ Ks. myös komission ehdotus: neuvoston puitepäätös tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä KOM(2002) 173 lopullinen, 19.04.2002.

i) jonkin a-h alakohdassa mainitun teon tekemisellä uhkaaminen.

2. Tällä puitepäätöksellä ei muuteta velvollisuutta kunnioittaa Euroopan unionissa tehdyn sopimuksen 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita.”

Terroristinen tarkoitus. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä 1 artiklan mukaisia rikoksia on puitepäätöksen mukaisesti pidettävä terrorismirikoksina, jos ne samalla ovat luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi sellaisia, että ne voivat aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. Alkuperäisessä puitepäätösehdotuksessa terroristisen tarkoituksen määritelmässä mainittiin väestön pelotteleminen ja maan poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten rakenteiden vakava horjuttaminen. Lopullisessa puitepäätöksessä on lisätty kolmas tavoitteen määrittelytapa, viranomaisten tai järjestön pakottaminen.¹⁶⁵

Kuten edellä on mainittu, perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta totesivat lausunnoissaan,¹⁶⁶ että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Terroristisen tarkoituksen määritelmän tarkentamista voidaan pitää onnistuneena, joskin sekin jättää tulkintavaraa. Millainen toiminta kuuluu esimerkiksi taloudellisten perusrakenteiden horjuttamiseen? Täysin tarkkarajaista määritelmää ei kuitenkaan olisi voitu varmasti edes löytää. Käytännön soveltamisratkaisut täsmentänevät aikanaan terroristista tarkoitusta koskevia määritelmiä.

Terrorismirikosten luettelo. Myös terrorismirikosten luettelo uudistettiin lopullisessa puitepäätöksessä. Alkuperäisessä komission ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan f alakohdassa mainittiin yhtenä terrorismirikoksena valtion laitosten, julkisten liikennevälineiden, julkisia palveluja tuottavien laitosten, julkisten paikkojen ja omaisuuden laitton haltuunotto tai vahingoittaminen. Perusteluissa mainittiin, että tämä kohta voi käsittää esimerkiksi kaupunkiväkivallan (englanninkielisessä versiossa ”urban violence”). Useat jäsenmaat, Suomi muiden mukana,¹⁶⁷ pitivät tätä kohtaa liian tulkinvaraisena ja mahdollisesti perusoikeuksiin puuttavana. Tämä kohta poistettiin puitepäätöksestä nopeasti.

Lopullisessa puitepäätöksessä yksi terrorismirikoksen tekotapa on 1 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan, että: ”aiheuttaa hallinnollisille tai julkisille laitoksille, liikennejärjestelmille, infrastruktuureille atk-järjestelmät mukaan luettuina, mannerjalustalla sijaitsevalle kiinteälle lautalle, julkisille paikoille tai yksityiselle omaisuudelle suuria tuhoja, jotka voivat saattaa vaaraan ihmishenkiä tai aiheuttaa huomatta-

¹⁶⁵ Kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen (YK, New York 9.12.1999), 2 artiklan 1 kappaleen b-kohdassa on vastaava säännös.

¹⁶⁶ PeVL 41/2001 vp, 3 ja LaVL 20/2001 vp, 5.

¹⁶⁷ Ks. LaVL 20/2001, vp, 5, jossa todetaan, että: ”Luettelosta on poistettu joitakin ongelmallisia tekemuotoja, kuten julkisten paikkojen haltuunotto, jolla olisi voinut olla perusoikeuksia sivuavia vaikutuksia.”

via taloudellisia menetyksiä”. Määritelmästä on poistettu termi ”haltuunotto” ja tunnusmerkistön täyttymisen kynnyistä on muutenkin nostettu vaatimalla esimerkiksi ”suuria tuhoja.” Toisaalta on huomattava, että yksityisenkin omaisuuden vahingoittaminen on lisätty terrorismirikoksen tekotavaksi.

Terrorismiryhmä on määritelty puitepäätöksen 2 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

”1. Tässä puitepäätöksessä ”terrorismiryhmällä” tarkoitetaan rakenteeltaan jäsentynyttä, tietyksi ajaksi perustettua, useamman kuin kahden henkilön yhteenliittymää, joka toimii yhdessä terrorismirikoksen tekemiseksi. Ilmaisulla ”rakenteeltaan jäsentynyt” tarkoitetaan yhteenliittymää, joka ei ole muodostunut sattumalta rikosten tekemiseksi välittömästi ja jonka jäsenillä ei ole välttämättä muodollisesti määriteltyjä tehtäviä, jonka kokoonpano ei välttämättä pysy jatkuvasti samana tai jonka rakenne ei ole välttämättä pitkälle kehitetty.”

Lopullisessa puitepäätöksessä on tarkennettu rakenteeltaan jäsentyneen terrorismiryhmän sisältöä. Määritelmä on eräänlainen vastakohtaispäätelmä, jossa sanotaan millainen rakenteeltaan jäsentynyt terrorismiryhmä ei ole, muiden yhteenliittymien kuuluessa säännöksen soveltamisalaan.

Puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdissa määrätään, että jäsenvaltioiden on säädettävä tarvittavat rangaistukset terrorismiryhmän johtamisesta ja siihen osallistumisesta. Terrorismiryhmän toimintaan osallistumisena pidetään puitepäätöksessä tietojen tai aineellisten välineiden antamista terrorismiryhmälle tai sen toiminnan rahoittamista jollakin tavalla tietoisena siitä, että osallistuminen edistää terrorismiryhmän rikollista toimintaa. Myös terrorismirikoksiin yllyttäminen ja niiden avustaminen on puitepäätöksen 4 artiklan mukaisesti rangaistavia tekoja.¹⁶⁸ Lisäksi jäsenvaltioiden on pääosin säädettävä rangaistavaksi 1 artiklan 1 kohdassa ja 3 artiklassa tarkoitetun rikoksen yritys.¹⁶⁹

Lopullisesta puitepäätöksestä on poistettu terrorismirikosten joukosta pelkkä terrorismiryhmän toiminnan kannattaminen. Tämä on tärkeä täsmennys sääntelyn tarkka-

¹⁶⁸ On myös huomattava, että puitepäätöksen 3 artiklan mukaisesti kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta seuraavia tekoja pidettäisiin terroritoimintaan liittyvinä rikoksina:

- ”a) ryöstö jonkin 1 artiklan 1 kohdassa luetellun teon tekemiseksi;
- b) kiristys jonkin 1 artiklan 1 kohdassa mainitun teon toteuttamiseksi;
- c) väärin hallintoasiakirjojen laatiminen jonkin 1 artiklan 1 kohdan a-h alakohdassa sekä 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa luetellun teon tekemiseksi.”

¹⁶⁹ Poikkeuksena ovat 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetty hallussapito ja 1 artiklan 1 kohdan i alakohdassa tarkoitettu rikos.

rajaisuuden kannalta. Sekä perustusvaliokunta¹⁷⁰ että lakivaliokunta¹⁷¹ pitivät tärkeänä, että rangaistava osallisuus edellyttäisi henkilön aktiivista osallistumista terroristiseksi määriteltävään toimintaan. Nämä ehdotukset eivät kuitenkaan saaneet riittävästi tukea.

Terrorismirikoksista määrättäviä seuraamuksia koskevan puitepäätöksen 5 artiklan mukaan:

”1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 1-4 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan langettaa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rangaistusseuraamuksia, joista voi seurata rikoksentekijän luovuttaminen.

2. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista terrorismirikoksista ja 4 artiklassa tarkoitetuista rikoksista, sikäli kuin nämä liittyvät terrorismirikoksiin, voidaan langettaa vapausrangaistus, joka on ankarampi kuin vastaavista rikoksista, joihin ei liity 1 artiklan 1 kohdassa edellytettyä erityistä tarkoitusta, kansallisessa lainsäädännössä säädetty rangaistus, paitsi siinä tapauksessa, että säädetty rangaistus on jo kansallisen lainsäädännön mukainen enimmäisrangaistus.

3. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan langettaa vapausrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään 15 vuotta vankeutta 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen rikosten osalta ja vähintään 8 vuotta 2 artiklassa 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen rikosten osalta. Jos 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu rikos koskee ainoastaan 1 artiklan 1 kohdan i alakohdassa tarkoitettua tekoa, enimmäisrangaistus on vähintään kahdeksan vuotta.”

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa puitepäätökseksi terrorismin torjunnasta oli yksityiskohtainen luettelo eri terrorismirikoksista tuomittavien enimmäisrangaistusten vähimmäisrangaistuksista. Lopullisessa puitepäätöksessä määritellään ainoastaan terroristiryhmän johtamisesta ja siihen osallistumisesta tuomittavien enimmäisrangaistusten alarajat (15 ja 8 vuotta). Kansallisen liikkumavara on siten merkittävästi lisääntynyt.

Puitepäätöksen 6 artiklassa on mielenkiintoinen rangaistusten alentamiseen liittyviä erityisiä olosuhteita koskevia säännös, jonka mukaan:

”Kukin jäsenvaltio voi toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä varmistakseen, että 5 artiklassa tarkoitettuja rangaistuksia voidaan alentaa, jos rikoksen tekijä:

a) sanoutuu irti terroritoiminnastaan ja

¹⁷⁰ PeVL 41/2001 vp, 3.

¹⁷¹ LaVL 20/2001 vp, 5-6.

- b) antaa hallinto- tai oikeusviranomaisille tietoja, joita nämä eivät olisi voineet muutoin saada ja joiden avulla nämä voivat:
- i) estää rikoksen vaikutukset tai lieventää niitä,
 - ii) tunnistaa tai tuoda oikeuteen muut rikoksenteelijät,
 - iii) löytää todisteita, tai
 - iv) estää uusia 1-4 artiklassa tarkoitettuja rikoksia.”

Kyseinen artikla ei välttämättä edellytä, että jäsenvaltio ryhtyy lainsäädäntötoimiin, eikä asianomaisia yleisiä oppeja ole syytä muuttaa. Suomen lainsäädännössä ei kyseistä artiklaa vastaavia säännöksiä ole, sillä rikoslain 6 luvun 3 §:n nykyinen säännös rangaistuksen lieventämisestä koskee ainoastaan tekijän pyrkimystä edistää oman rikoksensa selvittämistä. Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevassa uudistuksessa ei hallituksen esityksen (HE 44/2002) mukaan myöskään ehdoteta tässä suhteessa muutoksia. Toisten tekemien rikosten selvittämisen huomioimista rangaistuksen lieventämisperusteena voidaankin pitää arveluttavana, koska se saattaisi johtaa esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä rikosenteelijän väliseen ”kaupankäyntiin”, joka heikentäisi todistajalausuntojen luotettavuutta.¹⁷²

Puitepäätöksessä säädetään myös oikeushenkilöiden vastuusta (7 artikla) ja niihin kohdistettavista seuraamuksista (8 artikla), tuomiovallasta ja syytteesenpanosta (9 artikla) sekä uhrien suojelusta ja auttamisesta (10 artikla). Jäsenvaltioiden on toteutettava puitepäätöksen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002 mennessä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että alkuperäistä komission puitepäätösehdotusta terrorismin torjunnasta täsmennettiin ja parannettiin monilta kohdin. Lopullinen puitepäätös on mahdollista implementoida kansallisesti huomattavasti paremmin kuin alkuperäinen ehdotus ottaen samalla huomioon muun muassa rikoslainsäädäntömme yhtenäisyys- ja johdonmukaisuusvaatimukset.

3.2.4 Terrorismsäännösten (puitepäätöksen) kansallinen implementointi – ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi¹⁷³

Esitysluonnos terrorismirikoksia koskeviksi säännöksiksi valmistui oikeusministeriössä 13.6.2002. Luonnoksesta pyydetään alkusyksystä 2002 lausunnot, minkä jälkeen valmistellaan varsinainen terrorismirikoksia koskeva hallituksen esitys, joka tulee eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2002. Esitysluonnoksen taustalla on edellä

¹⁷² LaVL 20/2001 vp, 6.

¹⁷³ Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:13, ks. www.om.fi/14478.htm ja oikeusministeriön tiedote: Terrorismirikoksia koskeva esitysluonnos valmistunut, 14.6.2002, www.om.fi/14485.htm.

mainittu EU:n puitepäättös terrorismin torjunnasta. Ehdotettujen lakien on tarkoitus olla voimassa puitepäättöksen edellyttämällä tavalla 31.12.2002 mennessä.

Oikeusministeriön esityksen pääsisältönä on, että rikoslakiin lisätään terrorismirikoksia koskeva 34 a luku, jossa olisivat säännökset terrorismirikoksista ja niiden valmistelusta, terrorismiryhmän johtamisesta ja sen toimintaan osallistumisesta ja terrorismin rahoittamisesta sekä terrorismin määritelmäsäännös ja oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva säännös. Syytteen nostamisesta luvussa tarkoitetuista rikoksista päättäisi ehdotuksen mukaan aina valtakunnansyyttäjä. Lisäksi ehdotuksessa esitetään uutta biologisten aseiden kiellon rikkomista koskevaa rangaistussäännöstä ja aluksen kaappausta koskevan säännöksen tarkistamista.

On huomattava, että ehdotuksen mukaan siinä on laillisuusperiaatteen noudattamiseksi täsmennetty sääntelyä osin huomattavastikin verrattuna puitepäättökseen. Ehdotuksessa mainitaan myös, että sen lähtökohtana on puitepäättöksen edellyttämien velvoitteiden kirjaaminen lakiin suomalaisen rikosoikeudellisen lainkirjoittamisperiaatteen mukaisesti jotta säännösten rakenne ja kirjoitustapa vastaisivat mahdollisimman pitkälle rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttuja periaatteita. Lisäksi ehdotuksen lähtökohtana on ollut, että sillä ei rajoiteta sanan-, kokoontumis- tai yhdistymisvapautta. Seuraavassa käyn läpi ehdotuksen tärkeimpiä kohtia.

Terroristinen tarkoitus. Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 6 §:n mukaan rikoksenteijällä on terroristinen tarkoitus, jos hänen tarkoituksenaan on:

- ” 1) aiheuttaa pelkoa väestön keskuudessa;
- 2) pakottaa oikeudettomasti valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin;
- 3) kumota jonkin valtion valtiosääntö tai oikeudettomasti muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille; tai
- 4) aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille.”

Teon terroristisen tarkoituksen määrittely perustuu puitepäättöksen 1 artiklan 1 kappaleeseen. Teon terroristisen tarkoitus ei puitepäättöksen mukaisesti kuitenkaan yksin riitä siihen, että teko täyttäisi terrorismirikoksen tunnusmerkit, sillä teon on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle. Tämä lisäedellytys on mainittu ehdotetussa rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä.

Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 1 §:n mukaan terrorismirikoksia ovat terroristisessa tarkoituksessa tehtynä esimerkiksi laitton uhkaus ja perätön vaarailmoitus, vahingon teko, tahallisen vaaran aiheuttaminen, törkeä varkaus, kemiallisen aseiden kiellon rikkominen tai biologisen aseiden kiellon rikkominen, törkeä pahoinpitely, ihmisryöstö, panttivangin ottaminen, törkeä tuhotyö, surma, tappo ja murha. Suomessa terro-

rismiteot ovat nykyisin rangaistavia ilman terroristista tarkoitustakin¹⁷⁴ lukuun ottamatta biologisiin aseisiin liittyviä rikoksia. Olennaisin puitepäätöksen aiheuttama muutos aikaisempaan oikeustilaan on, että terroristinen tarkoitus korottaisi kyseisten rikosten enimmäisrangaistuksia yleensä kahdella vuodella siitä, mikä on enimmäisrangaistus ilman terroristista tarkoitusta.¹⁷⁵

Ehdotuksen mukaan myös terrorismirikoksen valmistelu olisi rangaistavaa, mistä tuomittaisiin sakkoa tai vankeutta. Nykyisin rikoslaissa on kriminalisoitu vain tiettyjen erityisen vakavien rikosten valmistelu (esimerkiksi valtiopetoksen ja joukkotuhon valmistelu).

Terrorismiryhmän johtaminen. Terrorismiryhmän johtamisesta tuomittaisiin ehdotuksen mukaan vankeutta vähintään kaksi ja enintään 12 vuotta.¹⁷⁶ Lisäksi terrorismiryhmän johtajalle tuomittaisiin rangaistus hänen tekemästään tai terrorismiryhmän tekemästä rikoksesta. Terrorismiryhmän johtajalle tuomittavan vankeusrangaistuksen yhteinen rangaistus voisi olla 15 vuotta vankeutta, taikka syyllisyyden ulottuessa murhaan vankeutta elinkaudeksi.

Terrorismiryhmän toimintaan osallistuminen. Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 4 §:n mukaan terrorismiryhmään osallistuminen määritellään seuraavasti:

”Joka edistääkseen tai tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää terrorismiryhmän rikollista toimintaa,

- 1) perustaa tai organisoii terrorismiryhmän taikka värvää tai yrittää värvätä väkeä terrorismiryhmää varten,
- 2) varustaa tai yrittää varustaa terrorismiryhmää räjähteillä, aseilla, ampu-
matarvikkeilla taikka muilla vaarallisilla esineillä tai aineilla,
- 3) toimeenpanee, yrittää toimeenpanna tai antaa terrorismiryhmälle koulu-
tusta 2 kohdassa tarkoitettujen esineiden tai aineiden käytössä,
- 4) hankkii, yrittää hankkia tai luovuttaa terrorismiryhmälle toimitiloja taikka
kulkuvälineitä tai muita ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä väli-
neitä,
- 5) terrorismiryhmää hyödyttääkseen hankkii tai yrittää hankkia tiedon, jonka
tuleminen terrorismiryhmän tietoon on omiaan aiheuttamaan vakavaa va-
hinkoa valtiolle tai kansainväliselle järjestölle taikka välittää, luovuttaa tai
ilmaisee terrorismiryhmälle sellaisen tiedon, tai

¹⁷⁴ On myös huomattava, että rikoksen tekeminen vakavia rikoksia varten järjestäytyneen ryhmän jäsenenä on jo nykyisin rangaistuksen koventamisperuste rikoslain 6 luvun 2 §:n 2 kohdan mukaan.

¹⁷⁵ Terroristisessa tarkoituksessa tehdystä murhasta tosin tuomittaisiin edelleen luonnollisesti elinkaudeksi vankeuteen kuten muustakin murhasta.

¹⁷⁶ Jos terrorismiryhmä on tehnyt vain laittoman uhkauksen, terrorismiryhmän johtajalle voitaisiin tuomita vankeutta neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta. Ks. ehdotetun rikoslain 34 a luvun 3 §.

6) muulla vakavuudeltaan näihin rinnastettavalla tavalla toimii terrorismiryhmän hyväksi, on tuomittava, jollei teko ole 1 tai 2 §:n mukaan rangaistava tai siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta, *terrorismiryhmän toimintaan osallistumisesta* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi.”

Puitepäätöksen 2 artiklan 2 kappaleen b-kohdassa terrorismiryhmän toimintaan osallistumisena pidetään tietojen tai aineellisten välineiden antamista terrorismiryhmälle tai sen toiminnan rahoittamista jollakin tavalla tietoisena siitä, että osallistuminen edistää terrorismiryhmän rikollista toimintaa. Puitepäätös on siten tältä osin yleisluonteisesti kirjoitettu. Koska terrorismiryhmän toimintaan osallistuminen on säädetty puitepäätöksen mukaisesti rangaistavaksi, vaikka itse tekoa tai sen valmistelua ei olla vielä tehty, ehdotuksessa hallituksen esitykseksi terrorismin torjunnasta on pyritty kirjoittamaan kyseinen rangaistussäännös mahdollisimman yksityiskohtaiseksi.

Rangaistussäännökseen on puitepäätöksen velvoittavuuden takia jouduttu lisäämään myös yleisluonteinen viittaus muihin vakavuudeltaan rinnastettaviin tekoihin. Tämä liittyy siihen, että puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta kansallisten viranomaisten harkintaan jää kuinka puitepäätökset kansallisesti saatetaan täytäntöön. Puitepäätöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Puitepäätösten kansallinen täytäntöönpano muistattaa siis direktiivien kansallista implementointia.

Puitepäätöksessä terrorismin torjunnasta on kyse jäsenvaltioille asetetuista vähimmäisvaatimuksista siitä, millaista terrorismia koskevaa sääntelyä kansallisesti on oltava voimassa. Oikeudellisesti ajatellen esimerkiksi puitepäätöksessä tarkoitettua soveltamisalaa ei siten voida merkittävästi rajoittaa kansallisessa lainsäädännössä, koska puitepäätöksen tarkoitus ei silloin toteutuisi. Kyse on siis eri asiasta kuin esimerkiksi minimisääntelyyn perustuvassa ympäristönsuojeludirektiivissä, jonka estämättä voidaan sallia kansallisesti sovellettavat tiukemmatkin ympäristösuojeluvuatomukset kuin direktiivissä on edellytetty.

3.2.5 Muita terrorismia koskevia EU-säännöksiä

*Neuvoston yhteinen kanta terrorismin torjumisesta.*¹⁷⁷ Neuvoston yhteinen kanta terrorismin torjumisesta muistuttaa läheisesti YK:n turvallisuusneuvoston 28 päivänä syyskuuta 2001 hyväksymää päätöslauselmaa 1373(2001). Päätöslauselmassa on sekä suosituksia että valtioita velvoittavia kohtia. Päätöslauselman 1 ponsikappaleen b-kohdan mukaisesti valtioita velvoitetaan terrorismin rahoittamisen kriminalisointiin ja c kohdassa velvoitetaan jäädyttämään terrorismista epäiltyjen varat.

Neuvoston yhteisessä kannassa terrorismin torjumisesta todetaan seuraavaa:

“1 artikla

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten suorittama tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella tapahtuva varojen harkittu hankinta tai kerääminen suoraan tai välillisesti aikomuksena käyttää varat terroritekojen toteuttamiseen tai tietäen, että niitä aiotaan käyttää tällaiseen tarkoitukseen, on säädettävä rangaistavaksi.

2 artikla

Jäädytetään varat ja muut rahoituksen lähteet tai taloudelliset resurssit, jotka kuuluvat

- henkilöille, jotka toteuttavat tai yrittävät toteuttaa terroritekoja tai osallistuvat niiden toteuttamiseen tai edistävät niiden toteuttamista;
- tällaisten henkilöiden suoraan tai välillisesti omistamille tai hallinnoimille yrityksille ja yhteisöille; ja
- henkilöille, yrityksille ja yhteisöille, jotka toimivat tällaisten henkilöiden, yritysten ja yhteisöjen puolesta tai niiden ohjaamana, mukaan lukien varat, jotka on peräisin tai on saatu tällaisten henkilöiden ja heidän lähipiiriinsä kuuluvien henkilöiden, yritysten ja yhteisöjen suoraan tai välillisesti omistamasta tai hallinnoimasta omaisuudesta.

3 artikla

Varoja, rahoituksen lähteitä tai taloudellisia resursseja taikka rahoituspalveluja tai muita vastaavia palveluja ei saa antaa seuraavien henkilöiden, yritysten ja yhteisöjen käyttöön suoraan eikä välillisesti:

- henkilöt, jotka toteuttavat tai yrittävät toteuttaa terroritekoja tai osallistuvat niiden toteuttamiseen tai edistävät niiden toteuttamista;
- tällaisten henkilöiden suoraan tai välillisesti omistamat tai hallinnoimat yritykset ja yhteisöt; ja
- henkilöt, yritykset ja yhteisöt, jotka toimivat tällaisten henkilöiden puolesta tai heidän ohjaamana.

4 artikla

Toteutetaan toimenpiteitä terroritekoihin osallistuvien yritysten, yhteisöjen tai henkilöiden aktiivisen tai passiivisen tukemisen estämiseksi, mukaan lukien toimenpiteet, joiden tarkoituksena on estää terroristiryhmien jäsenhankinta ja lopettaa aseiden toimittaminen terroristeille.

¹⁷⁷ Neuvoston yhteinen kanta terrorismin torjumisesta, annettu 27 päivänä joulukuuta 2001, EYVL L 344/90, 28.12.2001.

5 artikla

Toteutetaan toimia terroritekojen ehkäisemiseksi, mukaan lukien varhaisvaroituksen järjestäminen jäsenvaltioiden välillä tai jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tiedonvaihdon avulla.

6 artikla

Terroritekoja rahoittaville, suunnitteleville, tukeville tai toteuttaville henkilöille tai heille turvallisen oleskelupaikan tarjoaville henkilöille ei saa tarjota turvallista oleskelupaikkaa.

7 artikla

Terroritekoja rahoittavia, suunnittelevia, edistäviä tai toteutettavia henkilöitä on estettävä käyttämästä Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueita tällaisiin tarkoituksiin jäsenvaltioita, kolmansia maita tai niiden kansalaisia vastaan.

8 artikla

Terroritekojen rahoitukseen, suunnitteluun, valmisteluun tai toteuttamiseen osallistuvat tai terroritekoja tukevat henkilöt on saatettava tuomioistuimen tuomittavaksi. Tällaisia terroritekoja on jäsenvaltioiden lainsäädännössä pidettävä vakavina rikoksina, ja niistä määrättävissä rangaistuksissa on otettava asianmukaisella tavalla huomioon tällaisten terroritekojen vakavuus.

9 artikla

Jäsenvaltiot antavat toisilleen ja kolmansille maille kansainvälisen oikeuden ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti mahdollisimman laajaa apua terroritekojen rahoitukseen tai tukemiseen liittyvässä rikostutkinnassa tai rikosoikeudenkäynnissä, mukaan lukien apu oikeudenkäynnissä tarvittavien, jäsenvaltion tai kolmannen maan hallussa olevien todisteiden saamiseksi.

10 artikla

Terroristien ja terroristiryhmien liikkuminen on estettävä tehokkaiden rajatarkastusten ja henkilötodistusten ja matkustusasiakirjojen myöntämisen valvonnan avulla sekä henkilötodistusten ja matkustusasiakirjojen jäljentämisen, väärentämisen tai petollisen käytön ehkäisemistä koskevien toimenpiteiden avulla. Neuvosto panee merkille, että komissio esittää tarvittaessa asiaa koskevia ehdotuksia.

11 artikla

Toteutetaan toimia operatiivisten tietojen vaihdon tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi, erityisesti sellaisen tiedon, joka koskee terroristien ja terroristiverkostojen toimintaa ja liikkeitä, väärennettyjä ja vääriä matkustusasiakirjoja, aseiden, räjähteiden tai arkaluontaisen materiaalin laitonta kauppaa, terroristiryhmien käyttämää viestintätekniikkaa ja terroristiryhmien hallussa olevista joukkotuhoojaseista aiheutuvaa uhkaa.

12 artikla

Jäsenvaltiot vaihtavat keskenään tai kolmansien maiden kanssa tietoja kansainvälisen oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä lisätään hallinnollisissa ja oikeudellisissa asioissa terroritekojen ehkäisemiseksi.

13 artikla

Vahvistetaan jäsenvaltioiden välistä tai jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välistä yhteistyötä erityisesti kahdensiväisillä ja monensiväisillä järjestelyillä ja sopimuksilla

terrori-iskujen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä toimenpiteiden toteuttamiseksi terrori-iskujen tekijöitä vastaan.

14 artikla

Jäsenvaltiot liittyvät mahdollisimman nopeasti liitteessä lueteltuihin asianomaisiin terrorismia koskeviin kansainvälisiin yleissopimuksiin ja pöytäkirjoihin.

15 artikla

Jäsenvaltiot lisäävät yhteistyötä ja panevat täysimääräisesti täytäntöön asianomaiset terrorismia koskevat kansainväliset yleissopimukset ja pöytäkirjat sekä Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauseimat 1269(1999) ja 1368(2001).

16 artikla

Ennen kuin turvapaikanhakijalle myönnetään pakolaisasema, toteutetaan tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti, mukaan lukien kansainväliset ihmisoikeusnormit, sen varmistamiseksi, ettei turvapaikanhakija ole suunnitellut terroristitekoja, edistänyt niitä tai osallistunut niiden toteuttamiseen. Neuvosto panee merkille, että komissio aikoo esittää tarvittaessa asiaa koskevia ehdotuksia.

17 artikla

Kansainvälisen oikeuden mukaisesti toteutetaan toimia sen varmistamiseksi, että terroristitekojen tekijät, järjestäjät ja niitä edistävät henkilöt eivät käytä pakolaisasemaa väärin ja että poliittisia vaikuttamia ei tunnusteta riittäviksi perusteiksi kieltäytyä terroristiteiksi epäiltyjä koskevien luovutuspyyntöjen täytäntöönpanosta. Neuvosto panee merkille, että komissio aikoo esittää tarvittaessa asiaa koskevia ehdotuksia.”

Syytä on kiinnittää huomiota etenkin 4 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä terroristitekoihin osallistuvien yritysten, yhteisöjen tai henkilöiden *aktiivisen tai passiivisen tukemisen estämiseksi*. Artiklassa ei siten yhtäältä erotella niitä henkilöitä, jotka ovat tietoisesti avustaneet varsinaisten terroristitekoihin osallistuvia ja toisaalta niitä, jotka kannattavat terroristitekoja taustalla olevia tavoitteita, mutta eivät aja näitä tavoitteita väkivaltaisain keinoin tai tietoisesti avusta terroristitekojen valmistelussa tai toteuttamisessa.

Myös yhteisen kannan 16 artikla ansaitsee huomiota. Sen ydinsisällön mukaan on varmistettava, ennen kuin turvapaikanhakijalle myönnetään pakolaisasema, ettei turvapaikanhakija ole suunnitellut terroristitekoja, edistänyt niitä tai osallistunut niiden toteuttamiseen. Pakolaisaseman myöntämisprosessissa on varmasti vaikea määrittellä, millaista terroristitekoihin myötävaikuttamisen astetta olisi vaadittava, jotta pakolaisasema voidaan evätä. Sitä paitsi lienee käytännössä hankalaa *varmistaa*, liittykö tietty henkilö johonkin terroristitekoon tai sen suunnitteluun vai ei.

Tässä yhteydessä on hyvä kiinnittää huomiota myös säädöstyypin valintaan ja säädösten oikeusperustaan. Kyseessä oleva yhteinen kanta säädettiin unionisopimuksen 15 artiklan, joka kuuluu sopimuksen V osaston määräyksiin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja 34 artiklan, joka taas kuuluu sopimuksen VI osaston mää-

räyksiin poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa, nojalla Unionissopimuksen 15 artiklan mukaan:

”Neuvosto hyväksyy yhteisiä kantoja. Yhteisissä kannoissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on yhteisten kantojen mukaista.”

Unionisopimuksen 15 artiklan nojalla säädetyt yhteiset kannat ovat jäsenvaltioita sitovia. Toisaalta unionisopimuksen 34 artiklasta voidaan saada myös se käsitys, etteivät sen nojalla annetut neuvoston yhteiset kannat ole oikeudellisesti sitovia.¹⁷⁸ Nyt puheena olevan yhteisen kannan oikeudellinen sitovuus on siten jossain määrin epäselvä. Jos yhteistä kantaa vastaavat säädökset olisi annettu puitepäätöksen muodossa, tilanne olisi paljon selvempi. Kyse olisi lainsäädännön harmonisoinnista. Tilanne huomioon ottaen tällä yhteisellä kannalla on varmaankin sama tavoite eli lainsäädännön yhtenäistäminen, ja käytännössä se koettaneen sitovaksi. On myös muistettava, että oikeus- ja sisäasiainneuvosto teki 13 päivänä kesäkuuta 2002 edellä mainitun terrorismin torjuntaa koskevan puitepäätöksen.¹⁷⁹

*Neuvoston yhteinen kanta erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi.*¹⁸⁰ Neuvoston yhteistä kantaa sovelletaan sellaisiin terroritekoihin sekaantuneisiin henkilöihin, ryhmiin ja yhteisön, jotka on lueltu säännöksen liitteessä.¹⁸¹ Tarkemmin määriteltynä ”terroritekoihin sekaantuneilla henkilöillä, ryhmillä ja yhteisöillä” tarkoitetaan kyseisen yhteisen kannan 1 artiklan 2 kohdan mukaan:

“ - henkilöitä, jotka toteuttavat tai yrittävät toteuttaa terroritekoja tai osallistuvat niiden toteuttamiseen tai edistävät niiden toteuttamista;

¹⁷⁸ Ks. tästä myös luku 1.3.2.

¹⁷⁹ Ks. oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 9620/02 (Presse 175) (OR.fr), 13.6.2002, ja Euroopan unionin neuvoston asiakirja 6128/02 (OR.fr), 18.4.2002.

¹⁸⁰ Neuvoston yhteinen kanta erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi, annettu 27 päivänä joulukuuta 2001, EYVL L 344/93, 28.12.2001.

¹⁸¹ Kyseinen liite laaditaan yhteisen kannan 1 artiklan 4 kohdan mukaan tarkkojen tietojen tai sellaisten asiaan liittyvien seikkojen perusteella, jotka osoittavat, että toimivaltainen viranomaisella on tehnyt kyseisiä henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä koskevan päätöksen, riippumatta siitä, koskeeko päätös terroritekoa, sen yritystä, siihen osallistumista tai sen edistämistä koskevan tutkinnan tai syytteenpanon aloittamista luotettavien ja uskottavien todisteiden tai näytön perusteella tai tällaisista teoista tuomitsemista. Luetteloon voidaan lisätä henkilöt, ryhmät tai yhteisöt, joilla YK:n turvallisuusneuvosto on todennut olevan yhteyksiä terrorismiin ja joille turvallisuusneuvosto on määrännyt seuraamuksia. ”Toimivaltaisella viranomaisella” tarkoitetaan oikeusviranomaisista, tai jos oikeusviranomaisella ei ole tässä yhteydessä tarkoitettua toimivaltaa, vastaavaa asiassa toimivaltaista viranomaisista. Neuvosto pyrkii varmistamaan, että liitteessä mainitut henkilöt, ryhmät tai yhteisöt yksilöidään riittävän tarkasti, jotta ne voidaan tunnistaa luotettavasti. Liitteessä mainittujen henkilöiden ja yhteisöjen nimet tarkistetaan säännöllisesti jotta voidaan varmistaa, että niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua.

- tällaisten henkilöiden suoraan tai välillisesti omistamia tai määräysvallassa olevia ryhmiä ja yhteisöjä ja henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä, jotka toimivat tällaisten henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen puolesta tai niiden ohjauksessa, mukaan lukien varat, jotka ovat peräisin tai on saatu tällaisten henkilöiden ja heidän lähipiirinsä kuuluvien henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen suoraan tai välillisesti omistamasta tai niiden määräysvallassa olevasta omaisuudesta.”

“Terroriteolla” puolestaan tarkoitetaan yhteisen kannan 1 artiklan 3 kohdassa seuraavia tahallisia tekoja, jotka luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi voivat aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle ja joka määritellään rikokseksi kansallisessa lainsäädännössä, silloin kun ne tehdään tarkoituksena:

- i) pelotella vakavasti väestöä tai
- ii) pakottaa aiheuttomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostakin teosta, tai
- iii) tehdä vakavasti epävakaa tai tuhota jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittiset, perustuslailliset, taloudelliset tai sosiaaliset perusrakenteet:
 - a) ihmishenkeen kohdistuvat hyökkäykset, jotka voivat aiheuttaa kuoleman;
 - b) henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvat hyökkäykset;
 - c) ihmisryöstö tai panttivangin ottaminen;
 - d) aiheuttaa hallinnollisille tai julkisille laitoksille, liikennejärjestelmille, infrastruktuureille atk-järjestelmät mukaan luettuina, mannerjalustalla sijaitsevalle kiinteälle lautalle, julkisille paikoille tai yksityiselle omaisuudelle suuria tuhoja, jotka voivat saattaa vaaraan ihmishenkiä tai aiheuttaa huomattavia taloudellisia menetyksiä;
 - e) ilma-alusten ja alusten tai muiden joukkoliikenne- tai tavarankuljetusvälineiden sekä haltuunotto;
 - f) aseiden, räjähteiden, ydinaseiden sekä biologisten ja kemiallisten aseiden valmistus, hallussapito, hankinta, kuljetus, toimitus tai käyttö sekä biologisten ja kemiallisten aseiden osalta tutkimus ja kehittäminen;
 - g) vaarallisten aineiden vapauttaminen taikka tulipalojen, tulvien tai räjähdysten aiheuttaminen siten, että ihmishenkiä saatetaan vaaraan;
 - h) veden tai sähköjohdon tai muun perusluonnonvaran toimittamisen häirintä tai keskeytys siten, että ihmishenkiä saatetaan vaaraan;
 - i) edellä a-h alakohdassa mainitulla teolla uhkaaminen;
 - j) terroristiryhmän johtaminen;
 - k) terrorismiryhmän toimintaan osallistuminen antamalla sille tietoja tai aineellisia välineitä tai rahoittamalla jollakin tavalla sen toimintaa tietoisena siitä, että osallistuminen edistää ryhmän rikollista toimintaa.

Tässä kohdassa ‘terrorismiryhmällä’ tarkoitetaan rakenteeltaan jäsentynyttä, useamman kuin kahden henkilön vakiintunutta yhteenliittymää, joka toimii yhteisymmärryksessä terroritekojen tekemiseksi. Ilmauksella “rakenteeltaan jäsentynyt” tarkoitetaan yhteenliittymää, joka ei ole muodostunut sattumalta rikosten tekemiseksi välittömästi ja jonka jäsenillä ei ole välttämättä muodollisesti määriteltyjä tehtäviä, jonka kokoonpano ei välttämättä pysy jatkuvasti samana tai jonka rakenne ei välttämättä ole pitkälle kehitetty.”

Verrattuna aikaisempaan puitepäätosehdotukseen terrorismin torjunnasta kyseisessä artiklassa ei esimerkiksi kriminalisoida pelkkää terroristiryhmän kannattamista. Tällaisen mielipiteeseen perustuvan kriminalisoinnin pois jättäminen olikin varsin perusteltua. Lisäksi on huomattava, että yhteisessä kannassa ei puitepäätosehdotuksen tapaan puhuta mitään poliittisten, taloudellisten tai yhteiskunnallisten rakenteiden horjuttamisesta yhtenä terroriteon tunnusmerkkinä. Terroriteon määritelmään on siten tehty onnistuneita tarkennuksia ottaen huomioon että täysin tarkkarajaista terroriteon määritelmää on mahdotonta tehdä.

Yhteisen kannan 2 ja 3 artiklan mukaan yhteisö varmistaa sille Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa annetun toimivallan rajoissa, että liitteessä lueteltujen henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen varat, rahoituslähteet tai taloudelliset resurssit jäädytetään ja etteivät nämä henkilöt, ryhmät tai yhteisöt myöskään saa näitä taloudellisia resursseja tai palveluja käyttöönsä.¹⁸²

Lisäksi kyseiseen yhteiseen kantaan sisältyy seuraava tärkeä huomautus kansallisen toimivallan ja sen käyttämisen osalta:

“Jäsenvaltioiden on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston puitteissa rikosasioissa toteutettavan jäsenvaltioiden yhteistyön avulla annettava toisilleen mahdollisimman laajaa tukea terroritekojen estämiseksi ja torjumiseksi. Tätä varten ne pyynnöstä käyttävät täysimääräisesti omia toimivaltuuksiaan Euroopan unionin säädösten ja muiden jäsenvaltioita sitovien kansainvälisten sopimusten, järjestelyjen ja yleissopimusten mukaisesti liitteessä lueteltuja henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä koskevilla tutkimuksissa ja menettelyissä, joita niiden viranomaiset suorittavat.”

*Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2001 asetuksen tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi.*¹⁸³ Asetus on sellaisenaan jäsenmaissa sovellettavaa oikeutta. Asetuksen 2 artiklan mukaan:

¹⁸² Ks. seuraava luku.

¹⁸³ Neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001 tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi, annettu 27 päivänä joulukuuta 2001, EYVL L 344/70, 28.12.2001.

- “ 1. Jäljempänä 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta:
- a) kaikki 3 kohdassa tarkoitettussa luettelossa mainituille luonnollisille tai oikeushenkilöille, ryhmille tai yhteisöille kuuluvat tai niiden omistamat tai hallussa olevat varat, muut rahoituksen lähteet ja taloudelliset resurssit on jäädytettävä;
 - b) varoja, muita rahoituksen lähteitä ja taloudellisia resursseja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti 3 kohdassa tarkoitettussa luettelossa mainittujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen käyttöön tai niiden hyväksi.
2. Jäljempänä 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta on kiellettävä rahoituspalvelujen tarjoaminen 3 kohdassa tarkoitettussa luettelossa mainituille henkilöille, oikeushenkilöille, ryhmille ja yhteisöille tai niiden hyväksi.
3. Neuvosto laatii yksimielisesti luettelon niistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin tätä asetusta sovelletaan, tarkastelee ja muuttaa sitä yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 4, 5 ja 6 kohdan määräysten mukaisesti. Tähän luetteloon on sisällytettävä:
- i) luonnolliset henkilöt, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä;
 - ii) oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä;
 - iii) oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, joita omistaa tai joissa määräysvaltaa käyttää yksi tai useampi i tai ii alakohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, ryhmä tai yhteisö, tai
 - iv) luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, jotka toimivat yhden tai useamman i tai ii alakohdassa tarkoitettun luonnollisen henkilön, oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön puolesta tai ohjauksessa.”

Asetuksessa otetaan jyrkkä kanta myös edellä mainitun artiklan kiertämiseen. Asetuksen 3 artiklan mukaan tietoinen tai tarkoituksellinen osallistuminen sellaisiin toimiin, joiden suorana tai välillisenä tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklan kiertäminen, on kiellettävä. Kiertämistä tai kiertoyrityksiä koskevat tiedot on ilmoitettava asetuksen liitteessä luetelluille jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja komissiolle.

Asetuksen tarkoituksena on siten luoda varsin kattava ja tehokas järjestelmä terroritekoihin¹⁸⁴ tai niiden yrityksiin jollakin tapaa liittyvien luonnollisten henkilöiden, ryhmien, yhteisöjen ja oikeushenkilöiden varojen jäädyttämiseksi. Tällä pyritään

¹⁸⁴ Terroriteon määritelmä on tämän asetuksen yhteydessä sama kuin edellisessä luvussa käsitellyssä neuvoston yhteisessä kannassa (asetuksen 1 artiklan 4 kohta).

luonnollisesti osaltaan rankaisemaan jo terroritekoihin syyllistyneitä tai estämään niitä suunnitelevia toteuttamasta aikomuksiaan. Jäsenvaltioiden tehtävänä on hyväksyä asetuksen rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännökset.¹⁸⁵ Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Käytännössä varojen jäädyttäminen voi onnistua vain, jos rahalaitoksilla ja muilla asianomaisilla tahoilla on kattava velvollisuus luovuttaa kyseisiä varoja koskevia tietoja. Niinpä asetuksen 4 artiklan mukaan:

- “ 1. Rajoittamatta ilmoitusvelvollisuutta, salassapitovelvollisuutta ja ammatillisalaisuutta koskevien sääntöjen sekä perustamissopimuksen 284 artiklan määräysten soveltamista pankkien, muiden rahalaitosten, vakuutusyhtiöiden sekä muiden elinten ja henkilöiden on:
 - toimitettava välittömästi kaikki sellaiset tiedot, jotka edistävät tämän asetuksen noudattamista, kuten 2 artiklan mukaisesti jäädytetyt tilit ja määrät sekä 5 ja 6 artiklan nojalla toteutetut maksutapahtumat:
 - niiden jäsenvaltioiden liitteessä luetelluille toimivaltaisille viranomaisille, joissa ne asuvat tai sijaitsevat, ja
 - komissiolle kyseisten toimivaltaisten viranomaisten välityksellä,
 - toimitettava yhteistyössä liitteessä lueteltujen toimivaltaisten viranomaisten kanssa tällaisten tietojen todentamiseksi.
2. Tämän artiklan mukaisesti toimitettuja tai vastaanotettuja tietoja käytetään vain niihin tarkoituksiin, joita varten ne on annettu tai vastaanotettu.
3. Komission suoraan vastaanottamat tiedot saatetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja neuvoston käyttöön.”

*Asetukseen liittyy neuvoston päätös asetuksessa tarkoitetun listan laatimisesta.*¹⁸⁶ Kyseinen päätös sisältää ensimmäisen luettelon henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin edellä mainittua asetusta sovelletaan. Päätöksessä mainitaan muun muassa Hamasin terroristisiipi ja Palestiinan Islamilainen Jihad. Neuvosto voi laatia uusia luetteloita tulevaisuudessa.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Asetuksen johdannon 12 kohta ja 9 artikla.

¹⁸⁶ Neuvoston päätös tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun listan laatimisesta, tehty 27 päivänä joulukuuta 2001, EYVL L 344/83, 28.12.2001.

¹⁸⁷ Neuvosto antoi 2.5.2002 kirjallista menettelyä noudattaen yhteisen kannan erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi hyväksytyyn yhteisen kannan 2001/931/YUTP ajantasaistamisesta ja täytäntöönpanopäätöksen tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun luettelon laatimisesta. Kyseisellä päätöksellä kumotaan 27.12.2001 tehty päätös 2001/927/EY. Ks. 8549/02 (Presse 121) (OR.en).

3.3 Rangaistusten yhdenmukaistaminen

Rangaistusten yhdenmukaistamisen oikeusperustana ovat Amsterdamin sopimuksen 29 ja 31 artiklat. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 48 kohdan mukaan:

”Eurooppa-neuvosto katsoo, että kansallisen rikoslainsäädännön osalta pyrkimyksissä sopia yhteisistä määritelmistä syytteeseen asettamisesta ja seuraamuksista olisi keskityttävä ensimmäisessä vaiheessa vain joihinkin erityisen tärkeisiin aloihin, kuten talousrikoksiin (rahanpesuun, lahjontaan ja euron väärennöksiin), huumausainekauppaan, ihmiskauppaan sekä erityisesti naisten hyväksikäyttöön, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, huipputeknologiaan liittyvään rikollisuuteen ja ympäristörikollisuuteen, tämän kuitenkin rajoittamatta toimia Amsterdamin sopimuksessa ja Wienin toimintasuunnitelmassa määritellyillä laajemmilla aloilla.”

Oikeus- ja sisäasiainneuvosto käsitteli rangaistusten yhdenmukaistamista 6 ja 7 päivänä joulukuuta 2001 pitämässään istunnossa.¹⁸⁸ Puheenjohtajavaltion mukaan kaikkien valtuuskuntien voitiin todeta kannattavan rangaistusten lähentämistä kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan määräytyvän, ankaruuden perusteella neljään eri tasoon jaettavaan asteikon pohjalta.¹⁸⁹

Oikeus- ja sisäasioidenneuvosto pääsi 26 päivänä huhtikuuta 2002 yksimielisyyteen rangaistusten yhdenmukaistamista koskevista periaatteista.¹⁹⁰ Päätelmien alussa käsitellään jäsenvaltioiden rangaistustasoja ja yhdenmukaistamisen lähtökohtia:

”On totta, että jäsenvaltioiden rangaistustasojen välillä on eroja. Ne ovat syntyneet aikojen kuluessa ja kuvastavat sitä, miten jäsenvaltiot ovat päättäneet käsitellä rikosta ja rangaistusta koskevia peruskysymyksiä.

¹⁸⁸ 14581/01 (Presse 444-9) (OR. fr).

¹⁸⁹ Tuolloin oli kyse seuraavasta järjestelmästä: Taso 1: rangaistukset, joiden perusteella rikoksenteijä voidaan luovuttaa toiseen maahan (yleissääntö); taso 2: enimmäisrangaistus vähintään 1-5 vuotta (erityiskriteerit); taso 3: enimmäisrangaistus vähintään 5-10 vuotta (erityiskriteerit); ja taso 4: enimmäisrangaistus yli 10 vuotta (tapaukset, joissa erittäin kovat rangaistukset ovat välttämättömiä).

¹⁹⁰ Ks. oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 7991/02 (Presse 104). Lisäksi oikeus- ja sisäasiainneuvostossa hyväksyttiin muun muassa EU:n ja Yhdysvaltojen välistä rikosoikeudellista yhteistyötä koskevan sopimuksen neuvotteluvaltuudet unionissopimuksen 38 ja 24 artiklan nojalla. Neuvotteluvaltuus koskee muun muassa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista, vastavuoroista oikeusapua tietojenvaihto mukaan luettuna, yhteisten tutkintaryhmien perustamista, todisteiden esittämistä sekä yhteyshenkilöiden nimittämistä. Rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen osalta sopimuksenteon ehdoksi on asetettu, että luovutetuille henkilöille ei saa määrätä kuolemanrangaistusta ja se, että elinkautista rangaistusta koskevat perustuslailliset takuut säilytetään nykyisellä tasollaan. Puheenjohtajavaltio käy neuvotteluja komission avustamana.

Pohdittaessa keinoja rangaistusten yhdenmukaistamiseen tietyillä alueilla on muistettava, että jäsenvaltioilla on erilaisia oikeudellisia perinteitä. Jotta jäsenvaltiot pystyisivät säilyttämään kansalliset rangaistusjärjestelmänsä yhteinäisinä, tarvitaan rangaistuksia yhdenmukaistettaessa joustavuutta.

Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla annettavissa säädösehdotuksissa on säännöksiä rikoksia koskevan vähimmäistunnusmerkistön vahvistamisesta, harkitaan, onko tarvetta säätää kyseisten rikosten osalta kansallisen lainsäädännön nojalla annettavien enimmäisrangaistusten vähimmäistasosta.

Joissakin tapauksissa saattaa riittää säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että kyseisistä rikoksista rangaistaan tehokkain, oikeasuhteisin ja varoittavin rikosoikeudellisin rangaistuksin ja että rangaistusten taso jätetään kunkin jäsenvaltion päätettäväksi.

Toisissa tapauksissa saattaa olla tarpeen mennä pidemmälle Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiä noudattaen.”

Tämän jälkeen määritellään rangaistustasot, jotka ovat:

Taso 1: Rangaistus enimmillään vähintään 1-3 vuotta vankeutta;

Taso 2: Rangaistus enimmillään vähintään 2-5 vuotta vankeutta;

Taso 3: Rangaistus enimmillään vähintään 5-10 vuotta vankeutta; ja

Taso 4: Rangaistus enimmillään vähintään 10 vuotta vankeutta (tapauksissa, jotka edellyttävät erittäin ankaria rangaistuksia).

Neuvoston kannan mukaan neljän tason määrittely ei edellytä, että kaikissa oikeudellisissa välineissä olisi käytettävä niitä kaikkia, eikä liioin sitä, että jokaisessa yksittäisessä oikeudellisessa välineessä määriteltujen rikosten seuraamuksia olisi yhdenmukaistettava. Mainitut tasot ovat vähimmäistasoja ja mikään ei estä jäsenvaltioita noudattamasta kansallisessa lainsäädännössään niitä jyrkempää linjaa.

Nyt puheena oleva rikosoikeudellinen rangaistusjärjestelmä tarkoittaa, että silloin kun on tarpeen säätää jonkin tietyn rikoksen osalta enimmäisrangaistuksen (josta kunkin jäsenvaltion on säädettävä kansallisessa lainsäädännössään) vähimmäistasosta, vähimmäistasoksi asetetaan yksi edellä määritellyistä tasoista. Neuvosto ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta soveltaa erityistilanteissa tason 4 mukaista vähimmäisrangaistusta korkeampaa rangaistustasoa.

Kyseisen poliittisen yhteisymmärryksen mukaan kunkin puitepäätöksessä tarkoitettun rikoksen osalta neuvoston olisi sovittava vain rangaistustason valinnasta. Kyseisen tason rangaistusasteikko antaisi kullekin jäsenvaltiolle mahdollisuuden antaa rikoksista vankeusrangaistukset kansallisen rikoslain mukaisesti. Koska kyse on mini-

misääntelystä, ei myöskään ole estettä sille, että kyseiset rangaistusasteikot ylitetään.¹⁹¹

Oikeusministeriön neuvoston kokouksen jälkeen antaman tiedotteen mukaan¹⁹² ensisijaisesti olisi varmistettava, että jäsenvaltioissa ei ole aukkoja rangaistavuudessa. Oikeusministeri Johannes Koskisen mukaan rangaistuksia harmonisoitaessa on harkittava tarkasti tehtäviä rajoituksia erityisesti käsitteen ”muu vakava rikollisuus” suhteen. Hän korosti samalla, että: ”Tulevissa unionin yhteisissä rikossääntelyissä rangaistustaso tulee sovittaa siten, että otetaan riittävästi huomioon yksittäisen jäsenvaltion rangaistuskäytäntö eikä vaaranneta jäsenvaltion rikosoikeuden johdonmukaisuutta. Kun päätelmien pohjalta laaditaan jatkossa puitepäätöksiä, Suomi tulee kiinnittämään erityistä huomiota harmonisoinnin tarpeeseen, tunnusmerkistön selkeyteen, suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen sekä siihen, että valittu rangaistustaso soveltuu Suomen rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään.”

Sinänsä ei ole mahdotonta ajatella, että kansallisesti hyväksytään tiettyjen tekojen rangaistavuuden yhdenmukaistaminen, varsinkin jos samalla on kyse rangaistavuutta koskevien aukkojen poistamisesta. On kuitenkin pidettävä huolta siitä, että yhdenmukaistettavia rikostunnusmerkistöjä koskevat rangaistustasot eivät vaaranna rikosoikeusjärjestelmässämme yleisesti sovellettavien rangaistustasojen yhdenmukaisuutta. Käytännössä tämä tarkoittanee, että pyritään estämään ’liian korkeita’ sitovia enimmäisrangaistustasoja, jos ne eivät sovi kansalliseen järjestelmään. Kullakin jäsenvaltiolla olisi siten oltava riittävästi itsenäistä harkintavaltaa säätää yhdenmukaistetuista rikostunnusmerkistöistä säädettävät rangaistukset kansalliset erityispiirteet huomioon ottaen.

On selvää, että oikeus- ja sisäasiainneuvostossa saavutettu poliittinen yhteisymmärrys rangaistustasojen yhdenmukaistamisesta edesauttaa ja mahdollisesti myös nopeuttaa kriminalisointien yhdenmukaistamista. On käytännössä vaikeampaa vastustaa (pelkästään) rikostunnusmerkistöjen yhdenmukaistamista, jos niihin liitettävistä maksimirangaistusten vähimmäistasoista on jo ainakin periaatetasolla sovittu.

¹⁹¹ Eduskunta on pitänyt kyseisen asian valmisteluprosessia ja siitä tiedottamista osittain epäonnistuneena. On kuitenkin huomattava, että Suomi oli jäämässä oikeus- ja sisäasiainneuvostossa yksin vastustamaan edellä mainittua periaatepäätöstä. Ks. Atte Jääskeläinen: Suomi taipui törkeiden rikosten rangaistusten yhtenäistämässä; Eduskunta kritisoi: Hallitus muutti kantaansa varkain, Helsingin Sanomat tiistaina 30. huhtikuuta 2002, A 7.

¹⁹² Oikeusministeriön tiedote: EU:n oikeusministerit yhteisymmärryksen rangaistusten yhdenmukaistamisen periaatteista, 26.4.2002, www.om.fi.

4. Yhteenveto

Johdanto

Oikeus- ja sisäasioissa on kaksi päätöksentekojärjestelmää:

- 1) I pilarin eli yhteisöpilarin mukainen järjestelmä, johon kuuluvat viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka. Näissä asioissa voidaan käyttää asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä; ja
- 2) III pilarin mukainen, hallitusten väliselle yhteistyölle perustuva järjestelmä, johon kuuluvat määräykset poliisiyhteistyöstä sekä oikeudellisesta yhteistyöstä rikosoikeudessa. Koska poliisitoimi ja rikosoikeudellinen sääntely on vanhastaan yhdistetty kansalliseen suvereniteettiin, ei niitä katsottu voitavan ”yhteisöllistää”. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöä III pilarin alueella voidaan kuitenkin nykyään lähentää puitepäätöksillä.

Viime aikoina rikosoikeudellista ja poliisiyhteistyötä on laajennettu ja tehostettu EU:ssa, ja voidaan jopa väittää, että kansainvälinen rikosoikeudellinen yhteistyö on alkanut määrittää kansallisen kriminaalipolitiikan liikkumavaraa. Esimerkkinä tästä kehityksestä on ollut viimeaikainen rikostunnusmerkistöjen ja rangaistustasojen lähentäminen.

Eurooppalainen tuleva kriminaalipolitiikka kytkeytyy puolestaan koko EU:n uudistusprosessiin ja EU:n tavoitteena olevan perustuslain säätämiseen. Tulevaa kriminaalipolitiikkaa ei siten voida ennustaa kovin hyvin erillisenä osana EU:n kehittymistä, vaan samalla on muodostettava kuva koko EU:n tulevasta roolista ja merkityksestä. Voidaan sanoa, että jos yhteisön perusrakennetta muutetaan selkeämmin valtiollisempaan suuntaan, myös rikoslainsäädännön yhtenäistäminen helpottuu, ellei peräti tule välttämättömäksi. Toisaalta tämä tarkoittaisi sitä, että perusoikeuksia ei voida olla kirjaamatta EU:n perustuslakiin.

Poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyö EU:ssa

a) Europol ja Schengen

Europol. Euroopan poliisivirasto (Europol) on Euroopan unionin rikollisuutta koskevia tiedustelutietoja käsittelevä lainvalvontaorganisaatio. Europolin tehtävänä on parantaa jäsenvaltioiden välistä poliisiyhteistyötä kaikkien kansainvälisen rikollisuuden vakavien ilmenemismuotojen torjumiseksi. Kyse on järjestelmästä, jossa näihin liittyviä tietoja voidaan vaihtaa, koota ja analysoida.

Schengen. Schengen-maiden hyväksymiä tärkeimpiä toimenpiteitä ovat muun muassa olleet:

- rajatarkastusten poistaminen sisärajoilta ja niiden siirtäminen ulkorajoille;
- maahantuloa ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevien ehtojen yhdenmukaistaminen;
- lentoasemilla ja satamissa tapahtuva Schengen-alueelta ja sen ulkopuolelta saapuvien matkustajien erottelu toisistaan;
- ulkorajojen ylittämistä koskevien yhteisten ehtojen määrittäminen;
- rikollisten luovuttamismenettelyiden nopeuttaminen ja rikosoikeudellisten tuomioiden tunnustamisen tehostaminen; ja
- Schengenin tietojärjestelmän (SIS) luominen.

Europol, Schengen ja yleinen eurooppalainen poliisiyhteistyön tiivistyminen aiheuttavat selkeästi paineita poliisin toimivaltuuksien laajentamiselle. Voidaan väittää, että tulevaisuudessa uudet turvallisuushat, terrorismi mukaan luettuna, sekä aineellisen ja prosessuaalisen rikoslainsäädännön harmonisointitarpeet vienevät kohti eurooppalaisia poliisivoimia, joiden tehtävänä on erityisesti puuttua (osa)valtiorajat ylittävään rikollisuuteen.

b) Eurojust

Eurojustin tehtävät liittyvät rajat ylittävään rikollisuuteen. Sen tehtävänä on antaa välitöntä oikeudellista neuvontaa ja tukea eri jäsenvaltioiden rikostutkijoille, syyttäjille ja tuomareille. Eurojust voi suositella kansallisille viranomaisille tiettyjen toimenpiteiden tekemistä, kuten rikostutkimusten aloittamista, mutta sillä ei ole toimivaltaa tehdä tutkimuksia itsenäisesti.

Eri jäsenmaiden viranomaisten suhtautuminen Eurojustiin vaihtelee. Pohjoismaalaiset viranomaiset, suomalaiset muiden mukana, ovat olleet aktiivisia ja osanneet hyödyntää sitä. Sen sijaan esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa turvaudutaan lähinnä Europoliin.

Eurojust voidaan nähdä Europolin vastineena lainkäytön puolella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Eurojust olisi Europolin oikeudellinen valvoja, vaan että Eurojust tukee Europolin toimintaa syytetoimien koordinoinnilla. Toisaalta myös Eurojust voi käyttää koordinoititehtävässään Europolin keräämiä ja tuottamia tietoja.

c) Ehdotus Euroopan syyttäjistä

Ehdotus Euroopan syyttäjistä¹⁹³ on kunnianhimoinen ja merkittävä hanke jo senkin vuoksi, että nykyiset perustamissopimusten määräykset eivät salli sen perustamista. Ehdotus Euroopan syyttäjistä liittyy yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseen ja ns. Corpus Juris-hankkeeseen. Syyttäjän tärkeimmät tehtävät olisivat:

Tutkintatoimien johtaminen käyttäen tutkimuksissa apuna kansallisia tutkintaviranomaisia; ja

Syytetoimien johtaminen ja koordinoiminen, eli Euroopan syyttäjällä olisi ensisijainen ja erityinen toimivalta kansallisiin syyttäjäviranomaisiin nähden.

Euroopan syyttäjätöimen perustaminen yhdistäisi tutkinta- ja syytetoimet samaan toimenkuvaan. Tavoitteena esimerkiksi on, että Euroopan syyttäjän hallinto- ja oikeusviranomaisilta saamat tiedot hyväksyttäisiin todisteina rikostuomioistuimissa koko yhteisön alueella. Komission mukaan yhteisen tutkinta- ja syytealueen luominen yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi ei ole pelkkä kokeiluhanke, jolla ennakoidaan vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämistä, vaan *Euroopan yhdentymisen looginen seuraus.*

Kyse olisi Suomen kannalta varsin merkittävästä muutoksesta, sillä Suomessa poliisin toimivaltaan kuuluu esitutinnan toimittaminen. Pääsääntöisesti esitutinnan johto on poliisilla itsellään ja sillä on myös laajat ja pääsääntöisesti itsenäiset, syyttäjistä ja tuomioistuimesta riippumattomat tutkinta- ja pakkokeinovaltuudet. Muissa jäsenvaltioissa tutkinnan johtaminen kuuluu yleensä syyttäjälle tai tutkintatuomarille. Näiden alaisuudessa toimii poliisi, joka suorittaa käytännön tutkintatoimenpiteitä ja panee täytäntöön pakkokeinopäätöksiä. Suomessa poliisiviranomaiset tekevät siten esitutkintaviranomaisina sellaisia päätöksiä, jotka muissa jäsenvaltioissa kuuluvat oikeusviranomaiselle.

Rikosoikeudellisen lainsäädännön yhtenäistäminen

EU:n oikeus- ja sisäasiainneuvosto on päässyt yksimielisyyteen rangaistusten yhdenmukaistamista koskevista periaatteista.¹⁹⁴ Oikeus- ja sisäasiainneuvoston päätelmien mukaan pohdittaessa rangaistusten yhdenmukaistamisen keinoja tietyillä alueilla on muistettava, että jäsenvaltioilla on erilaisia oikeudellisia perinteitä. Jotta jäsenvaltiot pystyisivät säilyttämään kansalliset rangaistusjärjestelmänsä yhtenäisinä, tarvitaan rangaistuksia yhdenmukaistettaessa joustavuutta. Päätelmissä todetaan mm. seuraavaa:

¹⁹³ Ks. vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjätöimen perustamisesta, 11.12.2001, KOM(2001) 715.

¹⁹⁴ Ks. Oikeus- ja sisäasiainneuvoston asiakirja 7991/02 (Presse 104), 26.4.2002.

”Joissakin tapauksissa saattaa riittää säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että kyseisistä rikoksista rangaistaan tehokkain, oikeasuhteisin ja varoittavin rikosoikeudellisin rangaistuksin ja että rangaistusten taso jätetään kunkin jäsenvaltion päätettäväksi.

Toisissa tapauksissa saattaa olla tarpeen mennä pidemmälle Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiä noudattaen. Neuvosto on sopinut, että tässä järjestelmässä on seuraavat rikosoikeudellisia rangaistuksia koskevat tasot:

Taso 1: Rangaistus *enimmillään vähintään* 1-3 vuotta vankeutta

Taso 2: Rangaistus *enimmillään vähintään* 2-5 vuotta vankeutta

Taso 3: Rangaistus *enimmillään vähintään* 5-10 vuotta vankeutta

Taso 4: Rangaistus *enimmillään vähintään* 10 vuotta vankeutta (tapauksissa, jotka edellyttävät erittäin ankaria rangaistuksia).”

Saavutetun poliittisen yhteisymmärryksen mukaan kunkin puitepäätöksessä tarkoitettuna rikoksen osalta neuvoston olisi sovittava vain rangaistustason valinnasta. Kyseisen tason rangaistusasteikko antaisi kullekin jäsenvaltiolle mahdollisuuden antaa rikoksista vankeusrangaistukset kansallisen rikoslain mukaisesti.

Oikeus- ja sisäasiainneuvostossa saavutettu poliittinen yhteisymmärrys rangaistus- tasojen yhdenmukaistamisesta edesauttaa ja mahdollisesti myös nopeuttaa kriminalisointien yhdenmukaistamista. On käytännössä vaikeampaa vastustaa (pelkätään) rikostunnusmerkistöjen yhdenmukaistamista, jos niihin liitettävistä maksimirangaistusten vähimmäistasoista on ainakin periaatetasolla sovittu.

Olennoisinta lienee, rajataanko EU:n rikosoikeuden kehitys rajat ylittävää rikollisuutta tai muutoin EU:n toimintaa koskevaan sääntelyyn vai harmonisoidaanko joskus tulevaisuudessa myös puhtaasti kansallista rikosoikeuslainsäädäntöä. EU:n rikosoikeuden harmonisointikohteiden valintakriteerit ovat siten tärkeässä asemassa, varsinkin jos EU-rikokset aletaan ymmärtää jonkinlaisina ”super” -rikoksina verrattuna kansallisiin rikossäännöksiin. Nykyisin rikosoikeuden harmonisointikriteerinä on erityisesti käytetty tiettyjen rikosten rajat ylittävää luonnetta. Tämän kriteerin käyttö voi tulevaisuudessa osoittautua melko keinotekoiseksi, kun henkilöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä toteutuu käytännössä yhä paremmin.

Voidaan myös kysyä, mitä merkitsevät rikosoikeudelle EU-kansalaisuus ja EU:n kehitys kohti liittovaltiota? Onko tulevaisuudessa perusteltua rangaista EU-kansalaisia samoista rikoksista eri tavalla eri EU-jäsenvaltioissa? Entä onko kansallisen rikosoikeuden yhtenäisyys tärkeämpi tavoite kuin eurooppalaisen rikosoikeuden yhtenäisyys? Vai ovatko nämä edes ristiriidassa keskenään, jos kansallinen ja eurooppalainen rikosoikeus erotetaan ja myös mielletään erillisiksi?

Voidaan myös todeta, että Suomen rikosoikeusjärjestelmä on aikaisemminkin ollut sidoksissa eurooppalaiseen kehitykseen. Varsinkaan saksalaisen ja ruotsalaisen ri-

kosoikeuden merkitystä suomalaisen rikosoikeuden kehittymiselle ei voida väheksyä. Harvoja rikosoikeuden osa-alueita tai traditioita voidaan siten pitää erityisesti suomalaisina. Hieman provosoiden voitaneenkin kysyä, onko syytä olla huolissaan ”kansallisesta rikosoikeustraditiosta”, joka on koko kehittymisensä ajan ollut vähintään kansainvälisten vaikutteiden alainen tai jopa suoraan omaksuttu muiden maiden rikosoikeusjärjestelmistä. Silti kansallisen rikosoikeuden yhtenäisyys ja johdonmukaisuus voivat olla uhattuina, jos aletaan nopeassa tahdissa luoda sellaista eurooppalaista rikosoikeutta, jonka yleiset periaatteet, taustalähtökohdat tai rangaistustasot eivät enää vastaa kansallisen lainsäädännön yleisiä oppeja ja rangaistustasoja.

Lähteet

Monica den Boer: *Taming the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU*, 1998.

Tuija Brax: Euroopan unionin perusoikeussopimuksen teosta, teoksessa Liisa Nieminen (toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*, 2001, 65-87.

Eckhart von Bubnoff: *Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum*, *Zeus* 5. Jahrgang 2002, Heft Nr. 2, 185-237.

Paul Craig: *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, *European Law Journal*, Vol. 7, No 2, June 2001, s. 125-150.

Roy W. Davis: *Citizenship of the Union...Rights for all?*, (2002) 27 *E.L.Rev. Apr.*, 121-137.

Mireille Delmas-Marty: *The European Union and Penal Law*, *European Law Journal* 1998, Vol. 4, s. 87-115.

M. Delmas-Marty- J.A.E Vervaele (toim.): *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Volume I, 2000.

Christoph Dorau and Philipp Jacobi: *The Debate over a 'European Constitution': Is it Solely a German Problem?*, 2000, *European Public Law*, Volume 6, Issue 3, s. 413-428.

Thomas Elholm: *Den Europaeiske Unions harmonisering af straffretten*, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, Juni 2002, 89. årgang, Nr. 2, 77-105.

EVA-raportti: *Suomi, EU ja Maailma. Suomalaisten EU-kannanotot 2002*.

Vagn Greve, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 1994.

Christopher Harding: *Exploring the intersection of European law and national criminal law*, (2000) 25 *E.L.Rev. Aug*, s. 374-390.

Jaakko Husa: *Perusoikeusvalvonta EU:n alueella – riitasointuinen triangeli?*, teoksessa Liisa Nieminen: *Perusoikeudet EU:ssa*, 2001, 43-64.

Kari Joutsamo – Pekka Aalto – Heidi Kaila – Antti Maunu: *Eurooppaoikeus*, 2000.

Thomas M. Krüßmann: Die Osterweiterung der Europäischen Union mit Blick auf die Bereiche Justiz und Inneres, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZeuS)*, 4. Jahrgang 2001, Heft nr. 2, 217-245.

Raimo Lahti: Kohti kansainvälistä ja eurooppalaista kriminaalipolitiikkaa? *Lakimies* 6-7/1999, 1123-1133.

Raimo Lahti: The European Union Membership and Finnish Criminal Justice and Criminal Policy, *AGON*, 2000, N:o 27, s. 1-5.

Raimo Lahti: Towards a Rational and Humane Criminal Policy – Trends in Scandinavian Penal Thinking, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, Vol 1, pp 141-155, 2000

Raimo Lahti: Rikoslain kokonaisuudistusta 30 vuotta – entä nyt? *Lakimies* 4/2001, s. 718-725.

Raimo Lahti: Straffrätligt samarbete i EU:s tredje pelare – något att sträva efter?, *Förhandlingarna vid Det 36 nordiska juristmötet i Helsingfors 15-17 augusti 2002*, Del I, s. 431-444.

Tapio Lappi-Seppälä: Sakko ja muut varallisuusseuraamukset, teoksessa *Rikosoikeus*, 2002.

Sandra Lavenex: The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, *Journal of Common Market Studies*, December 2001, Vol. 39, No 5, s. 851-874.

Pia Letto-Vanamo: Eurooppa oikeusyhteisönä, 1998, s. 455-482.

Jörg Monar: The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs, *Journal of Common Market Studies*, 2001, Vol. 39, No. 4, s. 747-764.

Jyrki Määttä: Euroopan Unioni ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, Vaasan hovioikeuspiirin XIV tuomarikokous 24.5.2002, luentomoniste.

Kimmo Nuotio: Should Criminal Law Be Our Common European Concern?, teoksessa *Veijo Heiskanen – Kati Kulovesi (toim.): Function and Future of European Law*, 1999, s. 207-232.

Kimmo Nuotio: Eurooppalaistuva rikosoikeus – rikosoikeudellistuva Eurooppa, *Defensor Legis* N:o 4/2001.

Kimmo Nuotio: *The Emerging European Dimension of Criminal Law*, Flores juris et legum, juhlakirjoitus Nils Jareborgille, 2001.

Kimmo Nuotio: Kansainvälinen ja eurooppalainen rikosoikeus, teoksessa *Rikosoikeus*, 2002, 139-168.

Ari-Matti Nuutila: EU:n kriminaalipolitiikka ja terrorismi, luentomoniste. Perustuslaki ja terrorismin torjuminen -seminaari 19.11.2001.

Tuomas Ojanen: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa, s. 890-897, teoksessa *Ihmisoikeudet 2000-luvulla*, 2002.

Steve Peers: *EU Justice and Home Affairs Law*, 2000.

José Martin y Pérez de Nanclares: *The Federal Elements of the European Union*, ZeuS, 4. Jahrgang 2001, Heft Nr. 4, 595-625.

Jean-Claude Piris: *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, 1999, *European Law Review*, Dec., s. 557-585.

Tuomas Pöysti: Eurooppalainen rikosoikeus ja Euroopan unionin rikosoikeuden Corpus Juris-hanke, *Lakimies* 1/1997, s. 132-159.

Tuomas Pöysti: *Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue*, 1999.

Antti Satuli: EU:n kehitysnäkymiä oikeudellisissa kysymyksissä, Suomen Lakimiesliiton XXXVII Lakimiespäivät 5.10.2001, moniste.

Helmut Satzger: *Die Europäisierung des Strafrechts*, 2001.

Ludwig Schmahl: *Verlagerung der Zuständigkeiten für die Innen- und Justizpolitik nach dem Vertrag von Amsterdam – Intentionen, Probleme und Perspektiven*, ZeuS, 4. Jahrgang 2001, Heft Nr. 2, 201-215.

Christian Schröder: *Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht*, 2002.

Teija Tiilikainen: Perusoikeudet ja integraation syventäminen, teoksessa Liisa Nieminen (toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*, 485-507.

Per Ole Tråskman: *Corpus Juris: – Ett frestande eller ett främmande förslag till en enhetlig europeisk rättsfär? Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab* 1997, s. 262-277.

Per Ole Tråskman: Den internationella straffrätten, teoksessa Raimo Lahti (toim.), *Nykyajan rikosoikeus II*, Rikosoikeuden julkaisuja 4, Helsingin yliopisto, rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos, Helsinki 1997, s. 317-344.

Per Ole Tråskman: *A Good Criminal Policy Is More Than Just New Law*, teoksessa Veijo Heiskanen – Kati Kulovesi (toim.) *Function and Future of European Law*, 1999, s. 207-219.

António Vitorino, European Commissioner for Justice and Home Affairs: *Democratic Control of Europol*. Europol Conference organised by the Senate and House of representatives of the Dutch States General. The Hague, 8 June 2001, DN: Speech/01/274.

Muut lähteet ovat tekstissä ja alaviitteissä.

LIITE 1: Neuvoston päätös Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi

(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoa soveltamalla annetut säädökset)

NEUVOSTON PÄÄTÖS, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi

(2002/187/YOS)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 31 artiklan ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan,

ottaa huomioon Saksan liittotasavallan aloitteen (1) sekä Portugalin tasavallan, Ranskan tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja Belgian kuningaskunnan aloitteen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon (2),

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Jäsenvaltioiden välistä oikeusyhteistyötä on tarpeen tehostaa entisestään erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa, jota usein harjoittavat valtioiden rajojen yli toimivat järjestöt.
- (2) Jäsenvaltioiden välisen oikeusyhteistyön tehostaminen edellyttää, että unionissa hyväksytään viipymättä rakenteellisia toimenpiteitä tarkoituksena helpottaa jäsenvaltioiden sellaisten tutkinta- ja syytetoimien, jotka ulottuvat usean jäsenvaltion alueelle, parhainta mahdollista koordinointia, kuitenkin siten, että perusoikeuksia ja -vapauksia kunnioitetaan täysin.
- (3) Vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi asetetaan Tampereen Eurooppa-neuvoston 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 antamissa päätelmissä ja erityisesti päätelmien 46 kohdassa tavoitteeksi perustaa Eurojust-yksikkö, johon kuuluu syyttäjiä, tutkintatuomareita tai vastaavaa toimivaltaa käyttäviä poliiseja.
- (4) Tällä päätöksellä perustettava Eurojust-yksikkö on unionin elin, jolla on oikeushenkilöllisyys ja jota rahoitetaan Euroopan yhteisöjen talousarviosta lukuun ottamatta kansallisten jäsenten ja heidän avustajiensa palkkoja ja palkkioita, joista vastaavat heidän kotijäsenvaltionsa.
- (5) Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetun asetuksen (EY) N:o 1073/1999 (3) tavoitteilla on merkitystä myös Eurojustin kannalta. Eurojustin kollegion tulisi toteuttaa näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Sen olisi otettava täysin huomioon Eurojustin tutkinta- ja syytetoimiin liittyvät arkaluonteiset toimet. Tältä osin olisi rajattava OLAFille kuuluvan asiakirjoihin tutustumisoikeuden ulkopuolelle nämä, parhailaan toteutettavien tai jo loppuun asti suoritettujen, toimien

yhteydessä laaditut tai hallussa olevat asiakirjat, henkilökortit, raportit, muistiot tai tiedot riippumatta siitä, missä muodossa ne ovat, samoin kuin kiellettävä näiden asiakirjojen, henkilökorttien, raporttien, muistiotien tai tietojen toimittaminen OLAFille.

- (6) Jotta Eurojust voisi saavuttaa tavoitteensa mahdollisimman tehokkaasti, sen olisi voitava hoitaa tehtäviään joko yhden tai useamman asianomaisen kansallisen jäsenen välityksellä tai kollegiona.
- (7) Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi voitava vaihtaa tietoja Eurojustin kanssa sellaisia menettelyjä noudattaen, jotka palvelevat syytetoiminnan etuja ja ovat niiden mukaisia.
- (8) Eurojustin toimivalta ei rajoita yhteisön toimivaltaa suojella taloudellisia etujaan eikä myöskään olemassa olevien yleissopimusten ja sopimusten ja erityisesti Strasbourgissa 20 päivänä huhtikuuta 1959 allekirjoitetun keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ja 29 päivänä toukokuuta 2000 neuvoston hyväksymän, keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen (4) ja sen 16 päivänä lokakuuta 2001 hyväksytyin pöytäkirjan (5) soveltamista.
- (9) Tavoitteidensa saavuttamiseksi Eurojust käsittelee henkilötietoja automaattisesti tai strukturoitujen manuaalisten arkistojen avulla. Näin ollen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla taataan sellainen henkilötietojen suojan taso, joka vastaa vähintään yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä Strasbourgissa 28 päivänä tammikuuta 1981 allekirjoitetun (Euroopan neuvoston) yleissopimuksen ja siihen myöhemmin tehtyjen muutosten ja erityisesti 8 päivänä marraskuuta 2001 allekirjoittamista varten avatun pöytäkirjan periaatteiden soveltamisesta johtuvaa tasoa, sitten kun muutokset on saatettu voimaan jäsenvaltioissa.
- (10) Jotta osaltaan varmistettaisiin ja valvottaisiin, että Eurojust käsittelee henkilötietoja moitteettomasti, olisi perustettava yhteinen valvontaviranomainen, jonka jäsenen olisi Eurojustin kokoonpano huomioon ottaen oltava tuomareita tai jos valtiosääntö tai kansallinen järjestelmä niin edellyttää, vastaavassa virassa olevia henkilöitä, jotka ovat riittävän riippumattomia. Yhteisen valvontaviranomaisen toimivallan ei tulisi rajoittaa kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa eikä kanteita, jotka niissä voidaan nostaa.

(1) EYVL C 206, 19.7.2000, s. 1 ja EYVL C 243, 24.8.2000, s. 15.

(2) EYVL C 34 E, 7.2.2002, s. 347, ja lausunto annettu 29. marraskuuta 2001 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

(3) EYVL L 136, 31.5.1999, s. 1.

(4) EYVL C 197, 12.7.2000, s. 3.

(5) EYVL C 326, 26.11.2001, s. 2.

- (11) Unionin ja yhteisön eri toimien välisen sujuvan yhteistyön varmistamiseksi ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan ja 36 artiklan 2 kohdan mukaisesti komission olisi osallistuttava täysimääräisesti sekä yleisten asioiden että toimivaltaansa kuuluvien asioiden käsittelyyn Eurojustissa. Eurojustin työjärjestyksessä olisi määriteltävä yksityiskohtaiset menettelytavat, joiden mukaisesti komissio voi osallistua Eurojustin työskentelyyn toimivaltaansa kuuluvilla aloilla.
- (12) On aiheellista antaa säännöksiä sen varmistamiseksi, että Eurojust ja Euroopan poliisivirasto (Europol) ⁽¹⁾ aloittavat tiiviin yhteistyön ja pitävät sitä yllä.
- (13) Eurojustin ja yhteisellä toiminnalla 98/428/ YOS ⁽²⁾ perustetun Euroopan oikeudellisen verkoston olisi pidettävä yllä erityissuhteita. Tätä varten verkoston sihteeristö olisi sijoitettava Eurojustiin.
- (14) Eurojustin toiminnan helpottamiseksi jäsenvaltioiden olisi voitava asettaa tai nimetä yksi tai useampia kansallisia yhteyshenkilöitä.
- (15) Eurojustin olisi myös voitava tehdä, siltä osin kuin se on tarpeen sen tehtävien suorittamiseksi, yhteistyötä kolmansien valtioiden kanssa, ja tätä varten olisi voitava tehdä sopimuksia pääasiassa unionin ehdokasvaltioiden ja muiden sellaisten maiden kanssa, joiden kanssa on sovittu asiaa koskevista järjestelyistä.
- (16) Tämän päätöksen tekeminen edellyttää huomattavien uusien lainsäädäntötoimenpiteiden hyväksymistä jäsenvaltioissa, minkä vuoksi olisi annettava tiettyjä siirtymäsäännöksiä.
- (17) Laekenissa 14 ja 15 päivänä joulukuuta 2001 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmien 57 kohdassa todetaan, että kunnes on saatu aikaan sopimus tiettyjen virastojen sijoituksesta, Eurojust voi aloittaa toimintansa Haagissa.
- (18) Tässä päätöksessä pidetään arvossa perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa tunnustettuja ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa huomioon otettuja periaatteita,

ON PÄÄTTÄNYT SEURAAVAA:

1 artikla

Perustaminen ja oikeushenkilöllisyys

Tällä päätöksellä perustetaan unionin elimeksi 'Eurojust' -niminen yksikkö.

Eurojust on oikeushenkilö.

2 artikla

Kokoonpano

1. Eurojustiin kuuluu yksi, kunkin jäsenvaltion oman oikeusjärjestelmänsä mukaisesti lähettämä kansallinen jäsen, joka on syyttäjä, tuomari tai vastaavaa toimivaltaa käyttävä poliisi.

2. Kutakin kansallista jäsentä voi avustaa yksi henkilö. Tarvittaessa ja 10 artiklassa tarkoitetun kollegion suostumuksella useampi henkilö voi avustaa kansallista jäsentä. Yksi näistä avustajista voi toimia jäsenen sijaisena.

3 artikla

Tavoitteet

1. Eurojustin tavoitteena 4 artiklassa määriteltyyn vakavaan, erityisesti järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan liittyvien, kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevien tutkinta- ja syytetoimien yhteydessä on:

a) edistää ja parantaa tutkinta- ja syytetoimien koordinoitua jäsenvaltioiden toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välillä jäsenvaltioissa ottaen huomioon jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten esittämät pyynnöt ja tiedot, joita perussopimusten nojalla annettujen säännösten mukaisesti toimivaltaiset elimet antavat;

b) parantaa yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä erityisesti helpottamalla kansainvälisten oikeusapupyynnöiden täyttämistä ja luovuttamispyynnöiden täytäntöönpanoa;

c) tukea muilla tavoin jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia näiden tutkinta- ja syytetoimien tehostamiseksi.

2. Eurojust voi tämän päätöksen yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen jonkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä avustaa myös tutkinta- ja syytetoimissa, jotka koskevat vain tätä jäsenvaltiota ja kolmatta valtiota, jos tämän kanssa on tehty 27 artiklan 3 kohdan mukainen sopimus yhteistyöstä tai erityistapauksessa, jos tukea pidetään olennaisena.

3. Eurojust voi tämän päätöksen yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen jonkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tai komission pyynnöstä avustaa myös tutkinta- ja syytetoimissa, jotka koskevat vain tätä jäsenvaltiota ja yhteisöä.

(1) EYVL C 316, 27.11.1995, s. 1.

(2) EYVL L 191, 7.7.1998, s. 4.

*4 artikla***Toimivalta**

1. Eurojustin yleinen toimivalta käsittää:
 - a) ne rikollisuuden lajit ja rikokset, joiden osalta Europolilla on kulloinkin toimivalta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn Europol-yleissopimuksen 2 artiklan mukaisesti;
 - b) seuraavat rikollisuuden lajit:
 - atk-rikollisuus;
 - Euroopan yhteisön taloudellisiin etuihin vaikuttavat petokset ja lahjonta sekä muut rangaistavat teot;
 - rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesu;
 - ympäristörikollisuus;
 - rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista 21 päivänä joulukuuta 1998 hyväksytyssä neuvoston yhteisessä toiminnassa 98/733/YOS tarkoitettu osallistuminen rikollisjärjestöön ⁽¹⁾;
 - c) muut rikokset, jotka on tehty yhdessä a ja b alakohdassa tarkoitettujen rikollisuuden lajien ja rikosten kanssa.
2. Muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen rikosten lajien osalta Eurojust voi lisäksi tavoitteidensa mukaisesti ja jäsenvaltioiden toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä avustaa tutkinta- ja syytetoimissa.

*5 artikla***Eurojustin tehtävät**

1. Tavoitteidensa saavuttamiseksi Eurojustin on suoritettava tehtävänsä:
 - a) yhden tai useamman asianomaisen kansallisen jäsenen välityksellä 6 artiklan mukaisesti; tai
 - b) kollegiona 7 artiklan mukaisesti tapauksissa:
 - i) joissa yksi tai useampi kansallinen jäsen, jota Eurojustin käsittelemä asia koskee, sitä pyytää, tai
 - ii) jotka liittyvät tutkinta- tai syytetoimiin, joilla on vaikutusta Euroopan unionin tasolla tai jotka saattavat koskea muitakin kuin asiaan suoranaisesti liittyviä jäsenvaltioita, tai
 - iii) joissa on kyse yksikön tavoitteiden toteuttamiseen liittyvästä yleisestä kysymyksestä, tai
 - iv) joiden osalta tässä päätöksessä muutoin säädetään.
2. Suorittaessaan tehtäviään Eurojustin on ilmoitettava, toimii-ko se 6 artiklan mukaisesti yhden tai useamman asianomaisen kansallisen jäsenen välityksellä vai 7 artiklan mukaisesti kollegiona.

*6 artikla***Kansallisten jäsenten välityksellä toimivan Eurojustin tehtävät**

Kun Eurojust toimii asianomaisten kansallisten jäsentensä välityksellä, se:

- a) voi pyytää asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia harkitsemaan:
 - i) aloittavatko ne tiettyjä toimia koskevan tutkinnan tai niitä koskevat syytetoimet;
 - ii) hyväksyvätkö ne, että yhdellä niistä on muita paremmat edellytykset aloittaa tutkinta- tai syytetoimet;
 - iii) huolehtivatko ne niiden välisestä koordinoinnista;
 - iv) perustavatko ne yhteisen tutkintaryhmän asiaankuuluvien yhteistyövälineiden mukaisesti;
 - v) antavatko ne Eurojustille tarvittavat tiedot, jotta se voi suorittaa tehtävänsä;
- b) huolehtii Eurojustin tiedossa oleviin tutkinta- ja syytetoimiin liittyvästä, asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä tietojenvaihdosta;
- c) avustaa jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia niiden sitä pyytäessä tutkinnan ja syytetoimien koordinoimiseksi mahdollisimman tehokkaasti;
- d) antaa tukea parantaakseen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä;
- e) tekee yhteistyötä ja neuvottelee Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa mukaan lukien verkoston dokumentaatiotietokannan käyttö ja sen kehittämiseen osallistuminen;
- f) avustaa 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ja kollegion suostumuksella vain yhden jäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia koskevilla tutkinta- ja syytetoimissa;
- g) voi tavoitteidensa ja 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti sekä parantaakseen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinointia välittää oikeusapupyynnöitä, jos ne
 - i) tulevat jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta,
 - ii) koskevat kyseisen viranomaisen suorittamaa tutkinta- tai syytointia tietyssä asiassa, ja
 - iii) edellyttävät Eurojustin toimia täytäntöönpanon koordinoimiseksi.

*7 artikla***Kollegiona toimivan Eurojustin tehtävät**

Kun Eurojust toimii kollegiona, se:

- a) voi 4 artiklan 1 kohdassa mainittujen rikollisuuden lajien ja rikosten yhteydessä esittää asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille perustellun pyynnön:
 - i) aloittaa tiettyjä toimia koskeva tutkinta tai niitä koskevat syytetoimet;
 - ii) hyväksyä, että yhdellä niistä on muita paremmat edellytykset aloittaa tutkinta tai syytetoimet;
 - iii) huolehtia niiden välisestä koordinoinnista;

(1) EYVL L 351, 29.12.1998, s. 1.

- iv) perustaa yhteinen tutkintaryhmä asiaankuuluvien yhteistyövälineiden mukaisesti;
 - v) antaa Eurojustille tarvittavat tiedot, jotta se voi suorittaa tehtävänsä;
- b) huolehtii jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä tietojenvaihdosta, joka koskee Eurojustin tiedossa olevia tutkinta- ja syytetoimia, joilla on vaikutusta unionin tasolla tai jotka saattavat koskea muitakin kuin asiaan suoraan liittyviä jäsenvaltioita;
- c) avustaa jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia niiden sitä pyytäessä tutkinnan ja syytetoimien koordinoimiseksi mahdollisimman tehokkaasti;
- d) antaa tukea parantaakseen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä, erityisesti Europolin suorittaman analyysin pohjalta;
- e) tekee yhteistyötä ja neuvottelee Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa mukaan lukien verkoston dokumentaatiotietokannan käyttö ja sen kehittämiseen osallistuminen;
- f) voi avustaa Europolia erityisesti antamalla sille lausuntoja Europolin tekemien analyysien pohjalta;
- g) voi antaa logistiikkatukea a, c ja d alakohdassa tarkoitettuihin tapauksissa. Logistiikkatukeen voi kuulua käännös- ja tulkkausapua sekä koordinoitukokousten järjestämiseen liittyvää apua.

8 artikla

Perustelut

Jos kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset päättävät olla täyttämättä 7 artiklan a alakohdassa tarkoitettua pyyntöä, niiden on ilmoitettava päätöksensä perusteluineen Eurojustille, paitsi jos ne 7 artiklan a alakohdan i ja ii ja v alakohdassa mainituissa tapauksissa eivät voi antaa perusteluita, koska se:

- i) vahingoittaisi keskeisiä kansallisia turvallisuusetuja, tai
- ii) vaarantaisi meneillään olevan tutkinnan moitteettoman sujumisen tai jonkin henkilön turvallisuuden.

9 artikla

Kansalliset jäsenet

1. Kansallisiin jäseniin sovelletaan heidän jäsenvaltionsa kansallista lainsäädäntöä heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa osalta. Lähettävä jäsenvaltio vahvistaa kansallisten jäsenten toimikauden pituuden, jonka on oltava sellainen, että se mahdollistaa Eurojustin tehokkaan toiminnan.
2. Eurojustin ja jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto tapahtuu kansallisen jäsenen välityksellä 6 artiklan a alakohdan mukaisesti tehdyt pyynnöt mukaan luettuina.
3. Kunkin jäsenvaltion on määriteltävä, minkälaisen ja miten laajan oikeudellisen toimivallan se antaa kansalliselle jäsenelleen omalla alueellaan. Jäsenvaltion on myös määriteltävä tekemiensä kansainvälisten sitoumusten mukaisesti kansallisen jäsenen oikeus olla yhteydessä ulkomaisiin oikeusviranomaisiin. Kansallista jäsentä nimettäessä ja tarvittaessa aina muulloinkin kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava Eurojustille ja neuvoston pääsihteeristölle päätöksestään, jotta pääsihteeristö voi ilmoittaa sen muille jäsenvaltioille. Muiden jäsenvaltioiden on sitouduttava hyväksymään ja tunnustamaan näin annettu toimivalta, jos se on kansainvälisten sitoumusten mukainen.

4. Eurojustin tavoitteiden saavuttamiseksi kansallisella jäsenellä on oltava pääsy oman jäsenvaltionsa kansallisen rikosrekisterin tai muun rekisterin tietoihin samalla tavoin kuin syyttäjällä, tuomarilla tai vastaavaa toimivaltaa käyttävällä poliisilla kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti.

5. Kansallinen jäsen voi olla suoraan yhteydessä jäsenvaltionsa toimivaltaisiin viranomaisiin.

6. Tehtäviään hoitaessaan kansallisen jäsenen on ilmoitettava tarvittaessa, toimiiko hän 3 kohdan mukaisesti annettujen oikeudellisten toimivallan nojalla.

10 artikla

Kollegio

1. Kollegion muodostavat kaikki kansalliset jäsenet. Kullakin kansallisella jäsenellä on yksi ääni.

2. Neuvosto vahvistaa kollegion ehdotuksesta Eurojustin työjärjestyksen, jonka kollegio on sitä ennen yksimielisesti hyväksynyt, henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta 23 artiklassa tarkoitettua yhteistä valvontaviranomaista kuultuaan. Neuvosto voi hyväksyä erikseen ne työjärjestyksen säännökset, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä.

3. Toimiessaan 7 artiklan a alakohdan mukaisesti kollegio tekee päätöksensä kahden kolmasosan enemmistöllä. Muut kollegion päätökset tehdään työjärjestyksen säännösten mukaisesti.

11 artikla

Komission tehtävät

1. Komissio osallistuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 36 artiklan 2 kohdan mukaisesti täysimääräisesti Eurojustin työhön. Komissio ottaa osaa niiden alojen käsittelyyn, jotka kuuluvat sen toimivaltaan.

2. Eurojustin koordinoimissa tutkinta- ja syytetoimia komissiota voidaan pyytää antamaan asiantuntija-apuaan.

3. Eurojustin ja komission välisen yhteistyön tehostamiseksi Eurojust voi sopia tarvittavista käytännön järjestelyistä komission kanssa.

12 artikla

Kansalliset yhteyshenkilöt

1. Kukin jäsenvaltio voi asettaa tai nimetä yhden tai useamman kansallisen yhteyshenkilön. Yhteyshenkilö on asetettava tai nimitettävä ensi tilassa käsittelemään terrorismia. Kansallisen yhteyshenkilön ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välisiin suhteisiin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Kansallisen yhteyshenkilön työskentelypaikka on siinä jäsenvaltiossa, joka hänet on nimennyt.

2. Kun jäsenvaltio nimeää kansallisen yhteyshenkilön, tämä voi olla Euroopan oikeudellisen verkoston yhteysviranomainen.

3. Kansallisen jäsenen ja kansallisen yhteyshenkilön väliset suhteet eivät sulje pois suoria suhteita kansallisen jäsenen ja hänen jäsenvaltionsa toimivaltaisten viranomaisten välillä.

13 artikla

Tietojenvaihto jäsenvaltioiden ja kansallisten jäsenten kanssa

1. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa kaikkia tarvittavia tietoja Eurojustin kanssa sen tehtävien suorittamiseksi 5 artiklan mukaisesti.

2. Eurojustin kansallisilla jäsenillä on 9 artiklan mukaiset valtuudet vaihtaa ilman etukäteislupaa kaikkia Eurojustin tehtävien suorittamiseksi tarvitsemiaan tietoja keskenään tai oman jäsenvaltionsa toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

14 artikla

Henkilötietojen käsittely

1. Eurojust voi, siinä määrin kuin se on tarpeen tavoitteidensa toteuttamiseksi, käsitellä henkilötietoja joko automaattisesti tai strukturoitujen manuaalisten arkistojen avulla toimivaltansa puitteissa ja tehtäviensä suorittamiseksi asianmukaisesti.

2. Eurojustin on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sellaisen henkilötietojen suojan tason takaamiseksi, joka vastaa vähintään 28 päivänä tammikuuta 1981 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen ja jäsenvaltioissa voimassa olevien, siihen myöhemmin tehtyjen muutosten periaatteiden soveltamisesta johtuvaa tasoa.

3. Eurojustin käsittelemien henkilötietojen on oltava niiden käsittelyn tarkoitusta vastaavia ja sen kannalta merkitseviä eivätkä ne saa olla siihen nähden liiallisia sekä, ottaen huomioon jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tai muiden kumppaneiden 13 ja 26 artiklan mukaisesti toimittamat tiedot, täsmällisiä ja ajantasaisia. Eurojustin käsittelemiä henkilötietoja on käsiteltävä huolellisesti ja laimukaisesti.

4. Eurojustin on perustettava tämän päätöksen mukaisesti tutkintatoimien rekisteri ja se voi luoda myös henkilötietoja sisältäviä tilapäisiä tietokantoja.

15 artikla

Henkilötietojen käsittelyä koskevat rajoitukset

1. Eurojust saa 14 artiklan 1 kohdan mukaisessa tietojenkäsittelyssä käsitellä ainoastaan seuraavia henkilötietoja, jotka koskevat henkilöitä, joiden osalta asianomaisten jäsenvaltioiden lainsäädännön perusteella on käynnistetty rikostutkinta tai syytetoimet yhdestä tai useammasta 4 artiklassa määritellyistä rikollisuuden lajista ja rikoksesta:

- a) sukunimi, tyttönimi, etunimet ja mahdollinen omaksuttu nimi;
- b) syntymäaika ja -paikka;
- c) kansallisuus;
- d) sukupuoli;
- e) asuinpaikka, ammatti ja asianomaisen henkilön oleskelupaikka;
- f) sosiaaliturvanumerot, ajokortit, henkilöasiakirjat ja passitiedot;
- g) oikeushenkilöitä koskevat tiedot, jos niihin liittyy tunnistettuja tai tunnistettavissa olevia sellaisia henkilöitä koskevia tietoja, joiden osalta on käynnistetty rikostutkinta tai syytetoimia;
- h) pankkitilit ja muissa rahoituslaitoksissa olevat tilit;

- i) epäiltyjen rikosten kuvaus ja laatu, ajankohta, jona ne on tehty, niiden rikosoikeudellinen määrittely ja tutkinnan edistyminen;
- j) tosiasiat, jotka viittaavat tapauksen kansainväliseen ulottuuteen;
- k) seikat, jotka liittyvät epäiltyyn jäsenyyteen rikollisjärjestössä.

2. Eurojust saa 14 artiklan 1 kohdan mukaisessa tietojenkäsittelyssä käsitellä ainoastaan seuraavia henkilötietoja, jotka koskevat asianomaisten jäsenvaltioiden lainsäädännön perusteella todistajiksi tai uhreiksi katsottavia henkilöitä tutkinnassa tai syytetoimissa, jotka koskevat yhtä tai useampaa 4 artiklassa määritellyistä rikollisuuden lajista ja rikoksesta:

- a) sukunimi, tyttönimi, etunimet ja mahdollinen omaksuttu nimi;
- b) syntymäaika ja -paikka;
- c) kansallisuus;
- d) sukupuoli;
- e) asuinpaikka, ammatti ja asianomaisen henkilön oleskelupaikka;
- f) kyseisiä henkilöitä koskevien rikosten kuvaus ja laatu, ajankohta, jona ne on tehty, niiden rikosoikeudellinen määrittely ja tutkinnan edistyminen.

3. Eurojust voi kuitenkin poikkeustapauksissa käsitellä rajoitetun ajan myös muita rikoksen tekohetken olosuhteisiin liittyviä henkilötietoja, jos niillä on välitöntä merkitystä menneillä oleville tutkintatoimille, joiden koordinointiin Eurojust osallistuu, ja jos ne otetaan huomioon tutkintatoimissa, edellyttäen, että kyseisiä erityistietoja käsitellään 14 ja 21 artiklan säännösten mukaisesti.

Jäljempänä 17 artiklassa tarkoitetulle tietosuojavaltuutetulle on välittömästi ilmoitettava, että tätä kohtaa on sovellettu.

Jos nämä muut tiedot koskevat 2 kohdassa tarkoitettuja todistajia tai uhreja, yhdessä vähintään kahden kansallisen jäsenen on yhdessä tehtävä päätös tietojen käsittelystä.

4. Eurojust voi käsitellä joko automaattisesti tai muutoin sellaisia henkilötietoja, joista käy ilmi rotu tai etninen syntyperä, poliittinen kanta, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys tai jotka koskevat terveyttä tai sukupuolielämää, vain jos kyseiset tiedot ovat välttämättömiä asianomaisille kansallisille tutkintatoimille sekä Eurojustin toimien koordinoimiseksi.

Tietosuojavaltuutetulle on välittömästi ilmoitettava tämän kohdan soveltamisesta.

Kyseisiä tietoja ei saa käsitellä rekisterissä, josta säädetään 16 artiklassa.

Jos nämä muut tiedot koskevat 2 kohdassa tarkoitettuja todistajia tai uhreja, päätöksen tietojen käsittelystä tekee kollegio.

16 artikla

Rekisteri ja tilapäiset tietokannat

1. Tavoitteidensa toteuttamiseksi Eurojust ylläpitää automaattisesti käsiteltävää tietokantaa, joka muodostaa tutkintatoimien rekisterin ja johon voidaan tallentaa muita kuin henkilötietoja

sekä 15 artiklan 1 kohdan a–i ja k alakohdassa ja 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Rekisterin tarkoituksena on:

- a) tukea tutkinta- ja syytetoimien johtamista ja koordinoitua, johon Eurojust osallistuu erityisesti vertailemalla ja yhdistelemällä tietoja;
 - b) helpottaa tiedonsaantia meneillään olevista tutkimuksista ja syytetoimista; ja
 - c) helpottaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvontaa ja tämän päätöksen noudattamisen valvontaa käsittelyssä.
2. Rekisterissä on oltava viittauksia Eurojustissa käsiteltäviin tilapäisiin tietokantoihin.
 3. Edellä 6 ja 7 artiklassa tarkoitettujen tehtäviensä suorittamiseksi Eurojustin kansalliset jäsenet voivat käsitellä tilapäisessä tietokannassa tietoja, jotka koskevat heidän käsiteltävänä olevia erityistapauksia. Tietosuojavaltuutetulla ja kollegion niin päätettäessä myös muilla kansallisilla jäsenillä sekä työntekijöillä, joilla on tietokantojen käyttöoikeus, on oltava pääsy tietokantaan. Jokaisesta uudesta henkilötietoja sisältävästä tietokannasta on ilmoitettava tietosuojavaltuutetulle.

17 artikla

Tietosuojavaltuutettu

1. Eurojustissa on erityinen tietosuojavaltuutettu, joka kuuluu henkilöstöön ja on nimetty erityisesti tähän tehtävään. Tässä ominaisuudessa hän toimii suoraan kollegion alaisuudessa. Suorittaessaan tässä artiklassa tarkoitettuja tehtäviään hän ei saa ottaa neuvoja keneltäkään.
2. Tietosuojavaltuutetun tehtävänä on erityisesti:
 - a) huolehtia riippumattomalla tavalla henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja tämän päätöksen asiaa koskevien säännösten noudattamisesta;
 - b) valvoa työjärjestyksessä myöhemmin määriteltäviä menettelytapoja noudattaen, että toimitetut ja vastaanotetut henkilötiedot kirjataan turvallisesti 22 artiklassa säädetyn mukaisesti, erityisesti 19 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi;
 - c) taata, että rekisteröidyille heidän pyynnöstään ilmoitetaan heidän tästä päätöksestä johtuvista oikeuksistaan.
3. Suorittaessaan tehtäviään tietosuojavaltuutettu voi käyttää kaikkia Eurojustin käsittelemiä tietoja ja pääsee kaikkiin Eurojustin tiloihin.
4. Todettuaan, että tietoja on hänen mielestään käsitelty tämän päätöksen vastaisesti, tietosuojavaltuutetun on:
 - a) ilmoitettava asiasta kollegiolle, jonka on ilmoitettava vastaanottaneensa ilmoituksen;
 - b) annettava asia yhteisen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi, jollei kollegio ole oikaissut tietojen virheellistä käsittelyä kohtuullisessa ajassa.

18 artikla

Tietojen sallittu käyttö

Ainoastaan kansallisilla jäsenillä ja heidän 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla avustajillaan sekä Eurojustin valtuutetuilla työntekijöillä on pääsy Eurojustin käsittelemiin henkilötietoihin Eurojustin tavoitteiden toteuttamiseksi.

19 artikla

Oikeushenkilötietojen saantiin

1. Jokaisella on oikeus saada itseään koskevia Eurojustin käsittelemiä henkilötietoja tässä artiklassa säädetyn edellytyksen.
2. Jokainen, joka haluaa käyttää oikeuttaan saada Eurojustiin tallennettuja itseään koskevia henkilötietoja tai tarkastuttaa ne 20 artiklan mukaisesti, voi esittää asiaa koskevan pyynnön maksutta valitsemassaan jäsenvaltiossa tämän valtion määräämälle viranomaiselle, joka saattaa asian viipymättä Eurojustin käsiteltäväksi.
3. Oikeutta saada itseään koskevia henkilötietoja tai tarkastuttaa ne käytetään sen jäsenvaltion oikeussääntöjä noudattaen, jolle hakija on toimitannut pyyntönsä. Jos Eurojust kuitenkin voi määrittää, mikä valtion viranomainen on toimitannut kyseiset tiedot, tämä viranomainen voi vaatia, että oikeutta saada tietoja käytetään mainitun jäsenvaltion oikeussääntöjä noudattaen.
4. Oikeus saada henkilötietoja on evättävä, jos se voi
 - a) vaarantaa Eurojustin jonkin toiminnan;
 - b) vaarantaa Eurojustin tukeman kansallisen tutkintatoimen;
 - c) vaarantaa kolmansien osapuolten oikeuksia ja vapauksia.
5. Päätettäessä oikeudesta saada tietoja on otettava asianmukaisesti huomioon pyynnön esittäjän asema suhteessa Eurojustin tallentamiin tietoihin.
6. Ne kansalliset jäsenet, joita pyyntö koskee, käsittelevät sen ja päättävät siitä Eurojustin puolesta. Pyyntö on käsiteltävä kokonaisuudessaan kolmen kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Jos kansalliset jäsenet eivät pääse pyynnöstä yhteisymmärrykseen, heidän on annettava se kollegion käsiteltäväksi, jonka on tehtävä päätöksensä kahden kolmasosan enemmistöllä.
7. Jos tietojen saanti evätään tai jos Eurojustissa ei käsitellä pyynnön esittäjää koskevia henkilötietoja, Eurojustin on ilmoitettava pyynnön esittäjälle tarkistaneensa tiedot paljastamatta, onko Eurojustilla hänestä tietoja vai ei.
8. Jos pyynnön esittäjä ei ole tyytyväinen pyyntöön annettuun vastaukseen, hän voi valittaa päätöksestä yhteiselle valvontaviranomaiselle. Yhteinen valvontaviranomainen tutkii, onko Eurojustin tekemä päätös tämän päätöksen mukainen.
9. Asiaa koskevan lain noudattamisen valvonnasta vastaavia jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia on kuultava, ennen kuin Eurojust tekee päätöksensä. Asianomaisten kansallisten jäsenten on tämän jälkeen ilmoitettava päätöksen sisällöstä näille viranomaisille.

20 artikla

Henkilötietojen oikaiseminen ja poistaminen

1. Jokaisella on 19 artiklan 3 kohdan mukaisesti oikeus pyytää Eurojustia oikaisemaan, asettamaan käyttökieltoon tai poistamaan itseään koskevat virheelliset tai epätodelliset tiedot tai tiedot, joiden tallentaminen tai säilyttäminen on tämän päätöksen säännösten vastaista.
2. Eurojustin on ilmoitettava pyynnön esittäjälle, onko pyynnön esittäjää koskevat tiedot oikaistu, asetettu käyttökieltoon tai poistettu. Jos pyynnön esittäjä ei ole tyytyväinen Eurojustin vastaukseen, hän voi antaa asian yhteisen valvontaviranomaisen

käsittäväksi 30 päivän määräajassa, joka alkaa Eurojustin päätöksen vastaanottamisesta.

3. Eurojustin on oikaistava tai poistettava työjärjestyksensä mukaisia säännöksiä noudattaen jonkin jäsenvaltion toimivaltainen viranomaisen, sen kansallisen jäsenen tai mahdollisen kansallisen yhteyshenkilön pyynnöstä ja näiden vastuulla Eurojustin käsittelemät henkilötiedot, jotka kyseinen jäsenvaltio, sen kansallinen jäsen tai kansallinen yhteyshenkilö on toimittanut. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset sekä Eurojust, mukaan lukien kansallinen jäsen tai mahdollinen kansallinen yhteyshenkilö, huolehtivat tässä yhteydessä siitä, että 14 artiklan 2 ja 3 kohdassa sekä 15 artiklan 4 kohdassa vahvistettuja periaatteita noudatetaan.

4. Jos Eurojustin käsittelemät henkilötiedot osoittautuvat virheelliseksi tai epätäydelliseksi tai jos niiden tallentaminen tai säilyttäminen osoittautuu olevan ristiriidassa tämän päätöksen säännösten kanssa, Eurojustin on asetettava tiedot käyttökieltoon, oikaistava tai poistettava kyseiset tiedot.

5. Edellä 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tästä on ilmoitettava viipymättä kaikille kyseisten tietojen toimittajille ja vastaanottajille. Myös vastaanottajien on sen jälkeen heihin sovellettavien sääntöjen mukaisesti oikaistava, asetettava käyttökieltoon tai poistettava tiedot omasta järjestelmästä.

21 artikla

Henkilötietojen säilyttämisen määräajat

1. Eurojustin on säilytettävä käsittelemään henkilötietoja ainoastaan tavoitteidensa toteuttamiseksi tarvittavan ajan.

2. Eurojustin käsittelemiä 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja ei saa säilyttää tietokannoissa:

- a) sen päivän jälkeen, jona syytteen nostamiselle asetettu määräaika päättyy siinä jäsenvaltiossa, jossa määräaika on pisin, jos kahdessa jäsenvaltiossa tutkinta- ja syytetoimet ovat vielä käynnissä;
- b) sen päivän jälkeen, jona tuomioistuimen päätös tulee lopulliseksi viimeisenä niistä jäsenvaltioista, joissa on suoritettu Eurojustin koordinoimia edellyttäen tutkinta- ja syytetoimia;
- c) sen päivän jälkeen, jona Eurojust ja asianomaiset jäsenvaltiot yhteisymmärryksessä toteavat tai sopivat, että Eurojustin ei enää tarvitse koordinoida kyseisiä tutkinta- ja syytetoimia.

3. a) Asianmukaisella automaattisella tietojen käsittelyllä on jatkuvasti tarkastettava, että 2 kohdassa tarkoitettuja säilyttämisaikoja noudatetaan. Joka tapauksessa tietojen säilyttämisen tarpeellisuus on tarkastettava joka kolmas vuosi tietojen tallettamisesta.

- b) Kun 2 kohdassa tarkoitettu säilyttämisaika on päättynyt, Eurojustin on tarkastettava, onko tarpeen säilyttää tietoja vielä kauemmin Eurojustin tavoitteiden toteuttamiseksi, ja se voi päättää säilyttää niitä poikkeuksellisesti seuraavaan säilyttämisen tarpeellisuutta koskevaan tarkastukseen saakka.
- c) Kun tietoja on b alakohdan mukaisesti säilytetty poikkeuksellisesti, niiden säilyttämisen tarpeellisuus on tarkastettava joka kolmas vuosi.

4. Jos on olemassa asiakirjoja, joissa on muita kuin automaattisesti käsiteltyjä ja strukturoimattomia tietoja, ja jos asiakirjoista saadun viimeisen automaattisesti käsitellyn tiedon säily-

tysaika on päättynyt, kaikki asiakirjat palautetaan ne toimittaneelle viranomaiselle, ja mahdolliset kopiot hävitetään.

5. Jos Eurojust on koordinoitunut tutkinta- ja syytetoimia, asianomaiset kansalliset jäsenet ilmoittavat Eurojustille ja muille asianomaisille jäsenvaltioille kaikista asiaan liittyvistä lopullisista tuomioistuimen päätöksistä erityisesti 2 kohdan b alakohdan soveltamista varten.

22 artikla

Tietoturvaluus

1. Eurojustin sekä kunkin jäsenvaltion siltä osin kuin Eurojustista siirretyt tiedot sitä koskevat, on huolehdittava siitä, että tämän päätöksen mukaisesti käsiteltäviä henkilötietoja suojataan hävittämiseltä vahingossa tai laittomasti, katoamiselta vahingossa, luvattomalta paljastamiselta tai muuttamiselta ja henkilötietoihin pääsylvä tai millä tahansa muulta luvattomalta käsittelyltä.

2. Työjärjestyksessä on oltava tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat tietoturvaan liittyvät tekniset toimenpiteet ja hallinnolliset järjestelyt ja erityisesti toimenpiteet, joiden tarkoituksena on:

- a) kieltää asiaan kuulumattomilta henkilöiltä henkilötietojen käsittelyyn käytettävien laitteiden käyttö;
- b) estää asiaankuulumattomia henkilöitä lukemasta, jäljentämästä, muuttamasta ja poistamasta tietoja ja tietovälineitä;
- c) estää henkilötietojen luvaton tallennus järjestelmään sekä säilytettyjen henkilötietojen luvaton käyttö, muuttaminen tai poistaminen;
- d) estää asiaankuulumattomia henkilöitä käyttämästä atk-järjestelmää tiedonvälittämislaitteiden avulla;
- e) taata, että atk-järjestelmän käyttöön oikeutetut henkilöt saavat tarkastella ainoastaan toimivaltaansa kuuluvia tietoja;
- f) taata, että on mahdollista tarkastaa ja osoittaa, mille elimille henkilötiedot välitetään tiedonvälittämisen yhteydessä;
- g) taata, että on mahdollista tarkastaa ja todeta jälkepäin, mitä henkilötietoja on tallennettu atk-järjestelmään, milloin tiedot on tallennettu ja ketkä ne ovat tallentaneet;
- h) estää, että henkilötietoja välitettäessä sekä tietojen tallennusvälineitä siirrettäessä tietoja ei voida luvattomasti lukea, jäljentää, muuttaa tai poistaa.

23 artikla

Yhteinen valvontaviranomainen

1. Perustetaan yhteinen riippumaton valvontaviranomainen, joka valvoo kollegiaalisesti 14–22 artiklassa tarkoitettua Eurojustin toimintaa varmistaakseen, että henkilötietoja käsitellään tämän päätöksen mukaisesti. Yhteisellä valvontaviranomaisella on tehtävänsä suorittamiseksi oltava oikeus päästä rajoituksetta kaikkiin tiedostoihin, joissa kyseisiä henkilötietoja käsitellään. Eurojustin on toimitettava yhteiselle valvontaviranomaiselle kaikki sen kyseisistä tiedostoista pyytämät tiedot ja avustettava kaikilla muilla tavoin valvontaviranomaista tämän tehtävissä.

Yhteisen valvontaviranomaisen on kokoonnuttava vähintään kerran puolessa vuodessa. Lisäksi sen on kokoonnuttava kolmen kuukauden kuluessa siitä kun valitus on jätetty, ja yhteisen valvontaviranomaisen puheenjohtaja voi kutsua yhteisen val-

vontaviranomaisen koolle, jos vähintään kaksi jäsenvaltiota sitä pyytää.

Yhteisen valvontaviranomaisen perustamiseksi kunkin jäsenvaltion on nimettävä oikeusjärjestelmänsä mukaisesti yksi tuomari, joka ei ole Eurojustin jäsen, tai jos valtiosääntö tai kansallinen järjestelmä niin edellyttää, henkilö, joka on riittävän riippumaton, niiden tuomarien luetteloon, jotka voivat olla yhteisessä valvontaviranomaisessa jäsenenä tai ad hoc -tuomarina. Nimeäminen ei voi olla kestoaltaan 18 kuukautta lyhyempi. Nimeämisen peruuttaminen tapahtuu alkuperäjäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti sovellettavien periaatteiden ja peruuttamismenettelyn mukaisesti. Nimeämisestä ja sen peruuttamisesta on ilmoitettava neuvoston pääsihteeristölle ja Eurojustille.

2. Yhteiseen valvontaviranomaiseen kuuluu kolme vakinaista jäsentä sekä 4 kohdan mukaisesti ad hoc -tuomareita.

3. Jäsenvaltion nimeämästä tuomarista tulee vakinainen jäsen vuosi ennen kuin kyseisestä valtiosta tulee neuvoston puheenjohtajavaltio. Jäsenyyden kesto on yksi vuosi kuusi kuukautta.

Neuvoston puheenjohtajana toimivan jäsenvaltion nimittämä tuomari toimii yhteisen valvontaviranomaisen puheenjohtajana.

4. Yhteisessä valvontaviranomaisessa on myös yksi tai useampi ad hoc -tuomari sellaisen henkilötietojen käsittelyä koskevan tutkimisen ajan, joka on jätetty hänet (heidät) nimenneestä jäsenvaltiosta.

5. Yhteisen valvontaviranomaisen kokoonpano säilyy samana koko valituksen käsittelyn ajan, vaikka pysyvien jäsenten toimikausi olisikin päättynyt 3 kohdan mukaisesti.

6. Kullakin jäsenellä ja ad hoc -tuomarilla on äänioikeus. Äänen jakautuessa tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

7. Yhteisen valvontaviranomaisen on tutkittava 19 artiklan 8 kohdan ja 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti sille toimitetut valitukset ja suoritettava tarkastuksia tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti. Jos yhteinen valvontaviranomainen katsoo, että Eurojustin tekemä päätös tai sen toteuttama tietojenkäsittely ei ole tässä päätöksessä vahvistettujen sääntöjen mukaista, asia on annettava uudelleen Eurojustille, jonka on mukauduttava yhteisen valvontaviranomaisen päätökseen.

8. Yhteisen valvontaviranomaisen päätökset ovat lopullisia ja Eurojustia sitovia.

9. Jäsenvaltioiden 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti nimeämät henkilöt, joiden puheenjohtajana toimii yhteisen valvontaviranomaisen puheenjohtaja, hyväksyvät työjärjestyksensä, jossa on muutoksenhakua varten objektiiviset perusteet elimen jäsenten nimeämiseksi.

10. Sihteeristön kulut katetaan Eurojustin talousarviosta. Sihteeristö toimii itsenäisesti Eurojustin sihteeristössä.

11. Yhteisen valvontaviranomaisen jäseniä koskee 25 artiklan mukainen salassapitovelvoite.

12. Yhteinen valvontaviranomainen antaa neuvostolle vuosittain kertomuksen.

24 artikla

Vastuu tietojen luvattomasta tai virheellisestä käsittelystä

1. Eurojust on vastuussa sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jossa sen toimipaikka sijaitsee, tietojen luvattomasta tai virheellisestä käsittelemisestä Eurojustissa henkilöille aiheutuneista vahingoista.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettua vastuuta koskevat Eurojustia koskevat valitukset on tehtävä sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa sen toimipaikka sijaitsee.

3. Jokainen jäsenvaltio on vastuussa kansallisen lainsäädännön mukaisesti Eurojustille toimitettujen tietojen luvattomasta tai virheellisestä käsittelemisestä kyseisessä jäsenvaltiossa henkilöille aiheutuneista vahingoista.

25 artikla

Salassapitovelvollisuus

1. Kansallisia jäseniä ja heidän 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja avustajiaan, Eurojustin henkilöstöä, mahdollisia kansallisia yhteyshenkilöitä ja tietosuojavaltuutettua koskee salassapitovelvollisuus, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 9 artiklan 1 kohdan soveltamista.

2. Salassapitovelvollisuus koskee kaikkia henkilöitä ja kaikkia elimiä, jotka työskentelevät Eurojustin kanssa.

3. Salassapitovelvollisuus jatkuu myös 1 ja 2 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden tehtävien, työopimuksen tai toiminnan päätyttyä.

4. Salassapitovelvollisuus koskee kaikkia Eurojustin saamia tietoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 9 artiklan 1 kohdan soveltamista.

26 artikla

Suhteet yhteistyökumppaneihin

1. Eurojustin on luotava Europolin kanssa tiivis yhteistyö ja pidettävä sitä yllä siltä osin kuin se on tarpeen Eurojustin tehtävien suorittamiseksi ja sen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä päällekkäisten toimien välttämiseksi. Yhteistyön keskeiset kohdat määritetään sopimuksessa, jonka neuvosto hyväksyy kuultuaan henkilötietojen suojaamista koskevien säännösten osalta yhteistä valvontaviranomaista.
2. Eurojustin on pidettävä yllä Euroopan oikeudelliseen verkostoon erityissuhteita, jotka perustuvat neuvonpitoon ja keskinäiseen täydentävyyteen, erityisesti kansallisen jäsenen, saman jäsenvaltion yhteysviranomaisen ja mahdollisen kansallisen yhteyshenkilön välillä. Tehokkaan yhteistyön varmistamiseksi on toteutettava seuraavat toimenpiteet:
 - a) Eurojustilla on pääsy Euroopan oikeudellisen verkoston yhteisen toiminnan (98/428/YOS) 8 artiklan mukaisesti keskitettyihin tietoihin sekä mainitun yhteisen toiminnan 10 artiklan mukaisesti perustettuun televiestintäverkkoon.
 - b) Poiketen siitä, mitä yhteisen toiminnan (98/428/YOS) 9 artiklan 3 kohdassa säädetään Euroopan oikeudellisen verkoston sihteeristö sijoitetaan Eurojustin sihteeristöön. Se muodostaa erillisen ja toiminnallisesti itsenäisen yksikön. Se käyttää Eurojustin välineitä, joita se tarvitsee verkoston tehtävien hoitamiseksi. Sikäli kuin tämä ei ole ristiriidassa verkoston sihteeristön itsenäisen aseman kanssa, Eurojustin henkilöstön jäseniin sovellettavia sääntöjä sovelletaan verkoston sihteeristön jäseniin.
 - c) Eurojustin kansalliset jäsenet voivat osallistua Euroopan oikeudellisen verkoston kokouksiin Euroopan oikeudellisen verkoston kutsusta. Euroopan oikeudellisen verkoston yhteysviranomaisia voidaan tapauskohtaisesti kutsua Eurojustin kokouksiin.
3. Eurojustin on luotava Euroopan petostentorjuntaviraston kanssa tiivis yhteistyö ja pidettävä sitä yllä. Tätä varten virasto voi osallistua Eurojustin työskentelyyn sen koordinoimissa yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevia tutkintaja syytöksiä joko Eurojustin aloitteesta tai Euroopan petostentorjuntaviraston pyynnöstä, jos asianomaiset toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät vastusta tällaista osallistumista.
4. Tietojen vastaanottamiseksi ja lähettämiseksi Eurojustin ja Euroopan petostentorjuntaviraston välillä ja tämän rajoittamatta 9 artiklan soveltamista jäsenvaltioiden on huolehdittava, että Eurojustin kansallisia jäseniä pidetään jäsenvaltion toimivaltaisena viranomaisena ainoastaan sovellettaessa asetusta (EY) N:o 1073/1999 ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annettua neuvoston asetusta (Euratom) N:o 1074/1999 (1). OLAFin ja kansallisten jäsenten välinen tietojenvaihto ei vaikuta tietoihin, jotka on toimitettava muille toimivaltaisille viranomaisille näiden asetusten nojalla.
5. Eurojust voi tavoitteidensa toteuttamiseksi olla yhteydessä ja vaihtaa muita kuin operatiivisuhteita kokemuksia muiden elinten, erityisesti kansainvälisten organisaatioiden kanssa.
6. Eurojust voi tehdä tapauskohtaisesti yhteistyötä jäsenvaltioiden yhteystuomareiden kanssa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisen oikeudellisen yhteistyön edistämiseen tähtäävää yhteystuomareiden vaihtojärjestelmää koskevan 22 päivänä

huhtikuuta 1996 hyväksytyyn yhteisen toiminnan 96/277/YOS (2) mukaisesti.

27 artikla

Tietojenvaihto yhteistyökumppaneiden kanssa

1. Eurojust voi tämän päätöksen mukaisesti vaihtaa kaikkia tehtäviensä suorittamiseksi tarvitsemaan tietoja
 - a) perussopimusten nojalla annettujen säännösten mukaisesti toimivaltaisten elinten kanssa;
 - b) kansainvälisten järjestöjen tai elinten kanssa;
 - c) kolmansien maiden tutkinta- ja syytöksiin toimivaltaisten viranomaisten kanssa.
 2. Ennen kuin Eurojust vaihtaa tietoja 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettujen elinten kanssa, tiedot toimittaneen jäsenvaltion kansallisen jäsenen on annettava suostumuksensa tietojen toimittamiseen. Kansallisen jäsenen on tarvittaessa neuvoteltava jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.
 3. Eurojust voi tehdä neuvoston hyväksymiä yhteistyösopimuksia 1 kohdassa tarkoitettujen kolmansien maiden ja elinten kanssa. Kyseisiin sopimuksiin voi sisältyä erityisesti säännöksiä, jotka koskevat yhteyshenkilöiden tai yhteystuomareiden Eurojustiin lähettämistä koskevia järjestelyjä. Niihin voi myös sisältyä säännöksiä henkilötietojen vaihdosta. Siinä tapauksessa Eurojustin on kuultava yhteistä valvontaviranomaista.
- Kiireellisten asioiden ratkaisemiseksi Eurojust voi myös tehdä yhteistyötä 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettujen elinten kanssa ilman sopimusta edellyttäen, että yhteistyö ei sisällä henkilötietojen toimittamista Eurojustista kyseisille elimille.
4. Henkilötietoja voidaan toimittaa Eurojustista niiden kolmansien valtioiden 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetuille elimille ja 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetuille viranomaisille, jotka eivät ole 28 päivänä tammikuuta 1981 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen sopimuspuolia, ainoastaan jos tietosuojaan vastaavasta, riittävästä tasosta on huolehdittu, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 kohdan soveltamista.
 5. Jos 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettu kolmas maa tai elin ei täytä, tai jos on erittäin todennäköistä, ettei se täytä 4 kohdassa tarkoitettuja tietosuojatason edellytyksiä, tästä on ilmoitettava välittömästi yhteiselle valvontaviranomaiselle ja asianomaisille jäsenvaltioille. Yhteinen valvontaviranomainen voi estää henkilötietojen vaihdon jatkamisen asianomaisten elinten kanssa, kunnes se on vakuuttunut siitä, että puutteiden korjaamiseksi on toteutettu riittävät toimet.
 6. Vaikka 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä ei olisi-kaan olemassa, kansallinen jäsen voi kansallisten valtuuksiensa puitteissa poikkeuksellisesti ja yksinomaan kiireellisten toimenpiteiden toteuttamiseksi ja varoittaakseen välittömästi ja vakavasta vaarasta, joka uhkaa yksilöä tai yleistä turvallisuutta, vaihtaa henkilötietoja. Kansallisen jäsenen tehtävänä on vastata tietojen välittämisen laimmukaisuudesta. Sen on tehtävä tietojen välittämisestä ja sen perusteluista merkintä. Tietojen välittäminen sallitaan vain, jos vastaanottaja sitoutuu siihen, että tietoja käytetään ainoastaan niihin tarkoituksiin, joita varten ne välitettiin.

28 artikla

(1) EYVL L 136, 31.5.1999, s. 8.

(2) EYVL L 105, 27.4.1996, s. 1.

Organisaatio ja toiminta

1. Kollegio vastaa Eurojustin organisaatiosta ja toiminnasta.
2. Kollegio valitsee kansallisista jäsenistä puheenjohtajan ja voi, kun se pitää sitä tarpeellisena, valita enintään kaksi varapuheenjohtajaa. Valinnan tulos on alistettava neuvoston hyväksyttäväksi.
3. Puheenjohtaja hoitaa tehtävänsä kollegion nimissä ja sen alaisuudessa, johtaa kollegion työskentelyä ja valvoo hallinnollisen johtajan päivittäistä hallintoa. Työjärjestyksessä määritetään tapaukset, joissa puheenjohtajan päätöksille tai toimille on saatava etukäteen lupa tai niistä on raportoitava kollegiolle.
4. Puheenjohtajan toimikausi on kolme vuotta. Hänet voidaan valita toimeensa kerran uudelleen. Mahdollisen varapuheenjohtajan tai mahdollisten varapuheenjohtajien toimikauden pituus määrätään työjärjestyksessä.
5. Eurojustia avustaa sihteeristö, joka toimii hallinnollisen johtajan johdolla.
6. Eurojust käyttää henkilöstöönsä nähden nimitystoimivallan haltijalle kuuluvia toimivaltuuksia. Kollegio hyväksyy työjärjestyksen mukaisesti asianmukaiset säännöt tämän kohdan täytäntöönpanemiseksi.

29 artikla

Hallinnollinen johtaja

1. Kollegio nimittää hallinnollisen johtajan yksimielisesti. Kollegio muodostaa valintakomitean, joka hakumenettelyn aloittamisen jälkeen esittää luettelon hakijoista, joista kollegio valitsee hallinnollisen johtajan.
2. Hallinnollisen johtajan toimikausi on viisi vuotta, ja se voidaan uusia.
3. Hallinnolliseen johtajaan sovelletaan Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavia asetuksia ja määräyksiä.
4. Hallinnollinen johtaja työskentelee 28 artiklan 3 kohdan mukaisesti kollegion ja sen puheenjohtajan alaisuudessa. Kollegio voi irtisanoa hänet päätöksellä, joka tehdään kahden kolmasosan enemmistöllä.
5. Hallinnollinen johtaja vastaa Eurojustin päivittäisestä hallinnosta ja henkilöhallinnosta puheenjohtajan valvonnassa.

30 artikla

Henkilöstö

1. Eurojustin henkilöstön jäseniin sovelletaan erityisesti heidän palvelukseen ottamisensa ja asemansa osalta Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavia asetuksia ja määräyksiä.
2. Eurojustin henkilöstö otetaan palvelukseen 1 kohdassa tarkoitettujen asetusten ja määräysten mukaisesti ottaen huomioon kaikki asetuksessa (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 (*) vahvistetut Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 27 artiklan mukaiset vaatimukset

maantieteellinen jakautuminen mukaan luettuna. Henkilöstöön kuuluu pysyviä, väliaikaisia ja paikallisia toimihenkilöitä. Hallinnollisen johtajan pyynnöstä ja puheenjohtajan kollegion puolesta antamalla suostumuksella yhteisön toimielimet voivat siirtää virkamiehiään tilapäisesti Eurojustiin väliaikaisina toimihenkilöinä. Jäsenvaltiot voivat lähettää Eurojustiin kansallisia asiantuntijoita. Viimeksi mainittua tapausta varten kollegio vahvistaa tarvittavat soveltamissäännöt.

3. Henkilöstö suorittaa tehtävänsä kollegion alaisuudessa Eurojustin tavoitteiden ja toimeksiannon mukaisesti eikä se pyydä eikä ota vastaan ohjeita hallituksilta, viranomaisilta, järjestöiltä tai Eurojustin ulkopuolisilta yksittäisiltä henkilöiltä.

31 artikla

Tulkkaus- ja käännösapu

1. Unionin toimielinten virallista kieliä koskevaa järjestelyä sovelletaan Eurojustin toimintaan.
2. Jäljempänä 32 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu vuosikertomus neuvostolle laaditaan unionin toimielinten virallisilla kielillä.

32 artikla

Tiedottaminen Euroopan parlamentille ja neuvostolle

1. Puheenjohtaja antaa kollegion puolesta neuvostolle kirjallisesti vuosittain selvityksen Eurojustin toiminnasta ja hallinnosta, myös talousarvion osalta.

Tätä varten kollegio valmistelee vuosikertomuksen Eurojustin toiminnasta ja Eurojustin toiminnassa esille tulleista kriminaalipolitiikan ongelmista unionissa. Tässä kertomuksessa Eurojust voi myös tehdä ehdotuksia oikeudellisen yhteistyön parantamiseksi rikosasioissa.

Puheenjohtaja toimittaa myös muita neuvoston mahdollisesti pyytämiä Eurojustin toimintaa koskevia kertomuksia tai tietoja.

2. Neuvoston puheenjohtajavaltio toimittaa vuosittain Euroopan parlamentille kertomuksen Eurojustin työskentelystä ja yhteisen valvontaviranomaisen toiminnasta.

33 artikla

Rahoitus

1. Kansallisten jäsenten ja 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen heitä avustavien henkilöiden palkoista ja palkkioista vastaa heidän alkuperäjäsenvaltionsa.

2. Kun kansalliset jäsenet hoitavat Eurojustille kuuluvia tehtäviä, tästä aiheutuvia menoja pidetään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 41 artiklan 3 kohdan mukaisina toimintamenoina.

34 artikla

Talousarvio

1. Eurojustin kaikista tuloista ja menoista on laadittava ennakkoarvio kutakin kalenterivuoden mukaista varainhoitovuotta varten. Ne otetaan Eurojustin talousarvioon ja siihen sisältyy henkilöstötaulukko, joka esitetään Euroopan unionin yleisestä talousarviosta vastaavan budjettivallan käyttäjän hyväksyttäväksi. Henkilöstötaulukossa esitetään luonteeltaan pysyvät tai tilapäiset toimet sekä lähetetyt kansalliset asiantuntijat,

(1) EYVL L 56, 4.3.1968, asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY, EHTY, Euratom) N:o 2581/2001 (EYVL L 345, 29.12.2001, s. 1).

ja siinä täsmennetään Eurojustin palveluksessa kyseisenä varainhoitovuonna olevan henkilöstön lukumäärä, palkkaluokat ja ura-alueet.

2. Eurojustin talousarvion tulojen ja menojen on oltava keskenään tasapainossa.

3. Muiden varojen lisäksi Eurojustin tuloihin voi sisältyä yhteisöltä saatava avustus, joka otetaan Euroopan unionin yleiseen talousarvioon.

4. Eurojustin menoihin sisältyvät muun muassa tulkkaukseen ja kääntämiseen liittyvät menot, turvallisuudesta aiheutuvat kustannukset, hallinnolliset ja infrastruktuurikulut, toiminta- ja vuokratkulut, Eurojustin jäsenten ja sen henkilöstön matkakulut sekä kolmansien osapuolten kanssa tehdyistä sopimuksesta aiheutuvat kulut.

35 artikla

Talousarvion hyväksyminen

1. Hallinnollinen johtaja laatii kunakin vuonna alustavan esityksen Eurojustin tulo- ja menoarvioksi seuraavaksi varainhoitovuodeksi ja toimittaa sen kollegiolle.

2. Kollegio hyväksyy seuraavan vuoden talousarvioesityksen viimeistään kunkin vuoden maaliskuun 1 päivään mennessä ja toimittaa sen komissiolle.

3. Komissio tekee talousarviomenettelyn puiteissa kyseisen talousarvioesityksen perusteella ehdotuksen Eurojustin talousarvioon osoitettavan vuotuisen avustuksen määrästä.

4. Kollegio vahvistaa budjettivallan käyttäjän näin määrittämän, Euroopan yhteisöjen alustavaan talousarvioesitykseen otettavan vuotuisen avustuksen perusteella Eurojustin talousarvion kunkin varainhoitovuoden alussa mukauttaen sen tarvittaessa Eurojustille osoitettuihin muihin avustuksiin ja muista lähteistä saatuihin varoihin.

36 artikla

Talousarvion toteuttaminen ja vastuuvapaus

1. Hallinnollinen johtaja toteuttaa tulojen ja menojen hyväksyjänä Eurojustin talousarvion. Hän raportoi kollegiolle talousarvion toteuttamisesta.

Puheenjohtaja toimittaa hallinnollisen johtajan avustuksella viimeistään kunkin vuoden maaliskuun 31 päivänä Euroopan parlamentille, tilintarkastustuomioistuimelle ja komissiolle Eurojustin kaikkia tuloja ja menoja koskevat tilit edeltävältä varainhoitovuodelta. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa ne Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti.

2. Euroopan parlamentti myöntää neuvoston suosituksesta Eurojustille vastuuvapauden talousarvion toteuttamisen osalta ennen kyseistä varainhoitovuotta seuraavan toisen vuoden huhtikuun 30 päivää.

37 artikla

Talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt

Kollegio hyväksyy komission ja tilintarkastustuomioistuimen lausuntojen perusteella Eurojustin talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvi-

oon sovellettavan varainhoitoasetuksen ⁽¹⁾ 142 artiklaa noudattaen.

38 artikla

Tilintarkastus

1. Kollegio nimittää varainhoidon valvojan, joka tarkastaa kaikki Eurojustin menoihin liittyvät maksut ja maksusitoumukset sekä valvoo kaikkien tulojen toteamista ja perintää.

2. Kollegio nimittää sisäisen tilintarkastajan, jonka tehtävänä on erityisesti asiaankuuluvien kansainvälisten standardien mukaisesti varmistaa talousarvion toteuttamismenettelyjen ja -järjestelmien moitteeton toiminta. Sisäinen tilintarkastaja ei voi olla tulojen ja menojen hyväksyjä eikä kirjanpitäjä. Kollegio voi pyytää komission sisäistä tilintarkastajaa hoitamaan tätä tehtävää.

3. Tilintarkastaja antaa havainnoistaan ja suosituksistaan kertomuksen Eurojustille ja toimittaa komissiolle kertomuksesta jäljennöksen. Eurojust toteuttaa tilintarkastajan kertomusten suositusten perusteella tarvittavat toimet.

4. Asetuksen (EY) N:o 1073/1999 sääntöjä sovelletaan Eurojustiin. Eurojustin kollegio toteuttaa tarvittavat täytäntöönpano koskevat toimenpiteet.

39 artikla

Asiakirjojen saanti

Kollegio hyväksyy hallintojohtajan ehdotuksen pohjalta säännöt, jotka koskevat Eurojustin asiakirjojen saamista tutustuttavaksi, ottaen huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1049/2001 ⁽²⁾.

40 artikla

Alueellinen soveltaminen

Tätä päätöstä sovelletaan Gibraltarin, jota edustaa Yhdistyneen kuningaskunnan kansallinen jäsen.

41 artikla

Siirtymäsäännökset

1. Väliaikaisen oikeudellisen yhteistyöyksikön kansalliset jäsenet, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet väliaikaisen oikeudellisen yhteistyöyksikön perustamisesta 14 päivänä joulukuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/799/YOS ⁽³⁾ mukaisesti, suorittavat Eurojustin kansallisten jäsenten tehtäviä tämän päätöksen 2 artiklan nojalla, kunnes asianomainen jäsenvaltio lopullisesti nimeää kansallisen jäsenen tai viimeistään tämän päätöksen voimaantuloa seuraavan toisen kuukauden päättymiseen mennessä, jolloin heidän toimikautensa päättyy.

Näissä tehtävissään väliaikaisen yhteistyöyksikön kansalliset jäsenet käyttävät täysimääräisesti tämän päätöksen nojalla kansallisille jäsenille kuuluvaa toimivaltaa.

(1) EYVL L 356, 31.12.1977, s. 1, asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksessa (EY, EHTY, Euratom) N:o 762/2001 (EYVL L 111, 20.4.2001, s. 1).

(2) EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43.

(3) EYVL L 324, 21.12.2000, s. 2.

Kansallisten jäsenten lopullinen nimeäminen tulee voimaan päivänä, jonka jäsenvaltio on valinnut ja antanut tiedoksi neuvoston pääsihteeristölle virallisella kirjeellä.

2. Jäsenvaltio voi ilmoittaa kolmen kuukauden kuluessa päätöksen voimaantulosta, että se ei sovelle ennen 42 artiklassa säädettyä päivää tiettyjä artikloja, erityisesti 9 ja 13 artiklaa, koska kyseinen soveltaminen ei ole sen kansallisen lainsäädännön mukaista. Neuvoston pääsihteeristö antaa ilmoituksen tiedoksi jäsenvaltioille ja komissiolle.

3. Kunnes neuvosto hyväksyy Eurojustin työjärjestyksen, kollegio tekee kaikki päätöksensä kahden kolmasosan enemmistöllä, paitsi tapauksissa, joissa tämä päätös edellyttää yksimielistä päätöstä.

4. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että siihen asti, kun Eurojust on lopullisesti perustettu, toteutetaan kaikki tarvittavat toimet sen takaamiseksi, että jäsenvaltiot voivat edelleen tehokkaasti käsitellä kaikki väliaikaisen oikeudellisen yhteistyöyksikön käsittelemät, erityisesti tutkinta- ja syytetoimien koordinoitua koskevat asiakirjat. Kansallisten jäsenten on varmistettava vähintään samojen tavoitteiden saavuttaminen ja hoidettava samat tehtävät kuin väliaikainen oikeudellinen yhteistyöyksikkö.

42 artikla

Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Jäsenvaltioiden on tarvittaessa saatettava kansallinen lainsäädäntönsä tämän päätöksen mukaisesti viipymättä ja joka tapauksessa viimeistään 6 päivänä syyskuuta 2003.

43 artikla

Voimaantulo

Tämä päätös tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* sanotun kuitenkaan rajoittamatta 41 artiklan soveltamista. Väliaikainen oikeudellinen yhteistyöyksikkö lakkautetaan kyseisestä päivästä alkaen.

Tehty Brysselissä 28 päivänä helmikuuta 2002.

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja
A. ACEBES PANIAGUA

LIITE 2: Neuvoston puitepäätös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä

(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoa soveltamalla annetut säädökset)

NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖS, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä

(2002/584/YOS)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 31 artiklan a ja b alakohdan sekä 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen ⁽¹⁾,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon ⁽²⁾,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien ja erityisesti niiden 35 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi luovuttava muodollisesta rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevasta menettelystä tuomion täytäntöönpanoa pakoilevien, lopullisen tuomion saaneiden henkilöiden osalta ja olisi nopeutettava rikoksesta epäiltyjen henkilöiden luovuttamista koskevia menettelyjä.
- (2) Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 37 kohdassa säädetystä ja neuvoston 30 päivänä marraskuuta 2000 hyväksymässä toimenpideohjelmassa rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi käsitellään pidätysmääräyksiä vastavuoroista täytäntöönpanoa ⁽³⁾.

(1) EYVL C 332 E, 27.11.2001, s. 305.

(2) Lausunto annettu 9. tammikuuta 2002 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

(3) EYVL C 12 E, 15.1.2001, s. 10.

- (3) Kaikki tai ainakin jotkin jäsenvaltiot ovat rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta tehtyjen yleissopimusten osapuolia. Tällaisia yleissopimuksia ovat rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta 13 päivänä joulukuuta 1957 tehty eurooppalainen yleissopimus ja terrorismin vastustamisesta 27 päivänä tammikuuta 1977 tehty eurooppalainen yleissopimus. Pohjoismaissa ovat voimassa yhdenmukaiset luovuttamista koskevat lait.
- (4) Lisäksi jäsenvaltiot ovat hyväksyneet seuraavat kolme yleissopimusta, jotka kokonaan tai osittain koskevat rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja ovat osa unionin säännöstöä: tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehty yleissopimus (niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat kyseisen yleissopimuksen osapuolia) (1), yksinkertaistetusta menettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa 10 päivänä maaliskuuta 1995 tehty yleissopimus (2) ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta 27 päivänä syyskuuta 1996 tehty yleissopimus (3).
- (5) Unionille asetettu tavoite tulla vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaksi alueeksi johtaa EU:n jäsenvaltioiden välisen, rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen poistamiseen ja sen korvaamiseen oikeusviranomaisten välisillä luovuttamisjärjestelyillä. Lisäksi uusien ja yksinkertaisempien järjestelyjen käyttöönotto rikoksesta tuomittujen tai epäiltyjen henkilöiden luovuttamiseksi tuomioiden täytäntöönpanoa ja syytteen asettamista varten rikosasioissa tekee mahdolliseksi poistaa nykyiset monimutkaiset ja aikaa vievät luovuttamismenettelyt. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella on aiheellista korvata jäsenvaltioiden tähänastiset perinteiset yhteistyösuhteet rikosoikeudellisten päätösten, sekä ennen tuomiota annettujen että lopullisten, vapaan liikkuvuuden järjestelmällä.
- (6) Tässä puitepääöksessä säädetty eurooppalainen pidätysmääräys räys on vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, jota Eurooppa-neuvosto on luonnehtinut unionin oikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi, ensimmäinen konkreettinen sovellus rikoslainsäädännön alalla.
- (7) Koska tavoitteena olevaa, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta 13 päivänä joulukuuta 1957 tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen perustuvan monenvälisen luovuttamisjärjestelmän korvaamista ei voida riittäväällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden yksipuolisin toimin, vaan se voidaan toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla, neuvosto voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettua ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Kyseisessä artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä puitepääöksessä ei ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.
- (8) Eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa koskevia päätöksiä on valvottava riittävästi, mikä merkitsee sitä, että sen jäsenvaltion oikeusviranomaisen, jossa etsitty henkilö on otettu kiinni, on tehtävä päätös henkilön luovuttamisesta.
- (9) Keskusviranomaisten tehtävä eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanossa on rajoitettava käytännön ja hallinnollisen tuen antamiseen.
- (10) Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevat järjestelyt perustuvat jäsenvaltioiden väliseen vankkaan luottamukseen. Järjestelyjen soveltaminen voidaan keskeyttää vain, jos jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja periaatteita, minkä neuvosto toteaa kyseisen sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja minkä seurauksista on säädetty saman artiklan 2 kohdassa.
- (11) Eurooppalaisen pidätysmääräyksen on korvattava jäsenvaltioiden välillä kaikki aiemmat rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat oikeudelliset välineet, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen III osaston asiaa koskevat määräykset mukaan luettuina.
- (12) Tässä puitepääöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa tunnustettuja ja Euroopan unionin perusoikeuskirjasta (4), erityisesti sen VI luvusta, kuvastuvia periaatteita. Tässä puitepääöksessä ei ole mitään sellaista, joka estäisi kieltäytymistä luovuttamasta henkilöä, josta eurooppalainen pidätysmääräys on annettu, jos on objektiivisia perusteita katsoa, että eurooppalainen pidätysmääräys on annettu henkilön asettamiseksi syytteen tai rankaisemiseksi hänen sukupuolensa, rotunsa, uskontonsa, etnisen alkuperänsä, kansallisuutensa, kielensä, poliittisen mielipiteensä tai sukupuolisen suuntautumisensa perusteella tai että jokin kyseisistä syistä voi vahingoittaa hänen asemaansa.
- Tämä puitepääös ei estä jäsenvaltioita soveltamasta valtiosääntönsä sisältäviä oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, yhdistymisvapautta, lehdistönvapautta ja ilmaisuvapautta muissa tiedotusvälineissä koskevia säännöksiä.
- (13) Henkilöitä ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa heitä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.
- (14) Koska kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä 28 päivänä tammikuuta 1981 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen, tämän puitepääöksen täytäntöönpanon yhteydessä käsiteltäviä henkilötietoja on suojeltava mainitun yleissopimuksen periaatteiden mukaisesti.

ON TEHNYT TÄMÄN PUITEPÄÄTÖKSEN:

1 LUKU

YLEISET PERIAATTEET

1 artikla

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen määritelmä ja velvollisuus panna se täytäntöön

1. Eurooppalaisella pidätysmääräyksellä tarkoitetaan oikeudellista päätöstä, jonka jäsenvaltio on antanut etsityn henkilön kiinni ottamiseksi ja luovuttamiseksi toisen jäsenvaltion toimes-

(4) EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19.

(5) EYVL C 78, 30.3.1995, s. 2.

(6) EYVL C 313, 13.10.1996, s. 12.

(1) EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1.

ta syytetoimenpiteitä tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemista varten.

2. Jäsenvaltiot panevat eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöön vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen perusteella ja tämän puitepäättöksen määräysten mukaisesti.

3. Tämä puitepäättös ei vaikuta velvoitteeseen kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja keskeisiä oikeusperiaatteita.

2 artikla

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamisala

1. Eurooppalainen pidätysmääräys voidaan antaa sellaisista teoista, joista määräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan voi seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään 12 kuukautta, tai jos rangaistustuomio tai turvaamistoimenpide koskeva päätös on annettu, sellaisista seuraamuksista, joiden kesto on vähintään neljä kuukautta.

2. Seuraavista rikoksista, sellaisina kuin ne määritellään pidätysmääräyksen antavan jäsenvaltion lainsäädännössä, jos niistä pidätysmääräyksen antavassa jäsenvaltiossa voi seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta, luovutetaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella tämän puitepäättöksen edellytysten mukaisesti ja teon kaksoisrangaistavuutta tutkimatta:

- rikollisjärjestykseen osallistuminen,
- terrorismi,
- ihmiskauppa,
- lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia,
- huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laiton kauppa,
- aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden laiton kauppa,
- lahjonta,
- petos, mukaan lukien Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdystä yleissopimuksessa tarkoitettu Euroopan yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuva petos,
- rahanpesu,
- rahan, mukaan lukien euron, väärentäminen,
- tietoverkkorikollisuus,
- ympäristörikollisuus, mukaan lukien uhanalaisten eläinlajien laiton kauppa ja uhanalaisten kasvilajien ja kasvilajikkeiden laiton kauppa,
- laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustaminen,
- tahallinen henkirikos, vakava pahoimpitely ja vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen,
- ihmisen elinten ja kudosten laiton kauppa,
- ihmisryöstö, vapaudenriisto ja panttivangiksi ottaminen,
- rasismi ja muukalaisviha,
- järjestäytyneet varkausrikollisuus tai aseellinen ryöstö,
- kulttuuriomaisuuden, mukaan lukien antiikki- ja taide-esineiden laiton kauppa,
- petollinen menettely,
- ryöstöntapainen kirstutus ja kirstutus,
- tuotteiden laiton väärentäminen ja jäljentäminen,
- hallinnollisten asiakirjojen väärentäminen ja kaupankäynti väärennöksillä,
- maksuvälineväärennykset,
- hormonivalmisteiden ja muiden kasvua edistävien aineiden laiton kauppa,
- ydin- ja radioaktiivisten aineiden laiton kauppa,
- varastettujen ajoneuvojen kauppa,

- raiskaus,
- murhapoltto,
- kansainvälisen rikostuomioistuimen tuomiovaltaan kuuluvat rikokset,
- ilma-aluksen tai aluksen kaappaus,
- tuhotyö.

3. Neuvosto voi yksimielisesti ja kuultuaan Euroopan parlamenttia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan mukaisesti päättää milloin vain lisätä muita rikoslajeja tämän artiklan 2 kohdassa olevaan luetteloon. Neuvosto tarkastelee komission sille 34 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaman kertomuksen perusteella, onko tätä luetteloa aiheellista laajentaa tai muuttaa.

4. Muiden kuin 2 kohtaan sisältyvien rikosten osalta luovuttamisen edellytykseksi voidaan asettaa se, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteena olevat teot ovat täytäntöönpanojäsenvaltion lainsäädännön mukaan rikoksia niiden rikostunnusmerkistöstä tai luokittelusta riippumatta.

3 artikla

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen ehdottomat kieltäyty-misperusteet

Täytäntöönpanojäsenvaltion oikeusviranomainen, jäljempänä "täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen", kieltäytyy panemasta eurooppalaista pidätysmääräystä täytäntöön seuraavissa tapauksissa:

- 1) jos eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteena olevasta rikoksesta on annettu yleinen armahdus täytäntöönpanosta vastaavassa jäsenvaltiossa ja tällä valtiolla oli toimivalta nostaa syyte tästä rikoksesta oman rikoslainsäädäntönsä mukaan;
- 2) jos täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen käytettävissä olevien tietojen mukaan jossain jäsenvaltiossa on annettu samasta teosta etsittyä henkilöä koskeva lopullinen tuomio, sillä edellytyksellä, että jos hänet on tuomittu rangaistukseen, hän on suorittanut sen tai suorittaa sitä parhailaan tai rangaistusta ei voida enää panna täytäntöön tuomion antaneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan;
- 3) jos henkilöä, jota eurooppalainen pidätysmääräys koskee, ei voida ikänsä takia pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena pidätysmääräyksen perusteena olevista teoista täytäntöönpano jäsenvaltion lainsäädännön mukaan.

4 artikla

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet

Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi kieltäytyä panemasta eurooppalaista pidätysmääräystä täytäntöön:

- 1) jos jossakin 2 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista tapauksista eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteena oleva teko ei ole rikos täytäntöönpanojäsenvaltion lainsäädännön mukaan; veron, maksun, tullin tai valuuttatoimien osalta eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta ei voida kieltäytyä sen perusteella, että täytäntöönpanojäsenvaltion lainsäädännössä ei aseteta samantyyppisiä veroja tai maksuja tai siihen ei sisälly samantyyppistä veroja, maksuja, tulleja tai valuuttatoimia koskevaa sääntelyä kuin pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädäntöön;
- 2) jos sitä henkilöä vastaan, jota eurooppalainen pidätysmääräys koskee, on nostettu syyte täytäntöönpanojäsenvaltiossa samasta teosta, joka on eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteena;
- 3) jos täytäntöönpanojäsenvaltion oikeusviranomaiset ovat päättäneet, että ne joko eivät nosta syytettä eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteena olevasta rikoksesta tai luopuvat jo nostetusta syyteestä, tai jos etsittyä henkilöä vastaan on jossain jäsenvaltiossa annettu samasta teosta lopullinen päätös, joka estää syytteen nostamisen myöhemmin;
- 4) jos syyteoikeus on vanhentunut tai tuomittu rangaistus on rauennut täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ja teot kuuluvat tämän jäsenvaltion toimialtaan sen oman rikoslainsäädännön mukaan;
- 5) jos täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen käytetty vissä olevien tietojen mukaan kolmannessa maassa on annettu samasta teosta etsittyä henkilöä koskeva lopullinen tuomio, sillä edellytyksellä, että jos hänet on tuomittu rangaistukseen, hän on suorittanut sen tai suorittaa sitä parhailaan tai rangaistusta ei voida enää panna täytäntöön tuomion antaneen maan lainsäädännön mukaan;
- 6) jos eurooppalainen pidätysmääräys on annettu vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanoa varten, kun etsitty henkilö osleelee täytäntöönpanosta vastaavassa jäsenvaltiossa, on sen kansalainen tai asuu siellä vakinaisesti, ja tämä valtio sitoutuu panemaan tämän rangaistuksen tai toimenpiteen itse täytäntöön kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti;
- 7) kun eurooppalainen pidätysmääräys koskee rikoksia, jotka:
 - a) on tehty täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan kokonaan tai osittain täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion alueella tai sen alueeseen rinnastettavassa paikassa; tai
 - b) on tehty pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion alueen ulkopuolella, eikä täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ole mahdollista nostaa syytettä samoista rikoksista, jos ne on tehty täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion alueen ulkopuolella.

7 artikla

Keskusviranomaiseen turvautuminen

5 artikla

Erityistapauksissa annettavat pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion takuut

Sille, että täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen panee täytäntöön eurooppalaisen pidätysmääräyksen, voidaan asettaa täytäntöönpanojäsenvaltion lainsäädännössä jokin seuraavista ehdoista:

- 1) jos eurooppalainen pidätysmääräys on annettu sellaisen rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanoa varten, josta on päätetty vastaajan poissa ollessa ja jos asianomaiselle henkilölle ei ole henkilökohtaisesti annettu haastetta tiedoksi tai muuten ilmoitettu poissa ollessa annettuun päätökseen johtaneen oikeuskäsittelyn aikaa ja paikkaa, luovuttamiselle voidaan asettaa ehto, että pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen antaa vakuutuksen, jonka katsotaan riittävän takaamaan sen, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena olevalla henkilöllä on mahdollisuus pyytää asian käsittelyä uudelleen pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa ja olla läsnä tuomiota annettaessa;
- 2) jos eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteena olevasta rikoksesta voi seurata elinkautisen vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, mainitun pidätysmääräyksen täytäntöönpanon ehdoksi voidaan asettaa se, että pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion oikeusjärjestelmään sisältyy säännöksiä siitä, että määrättyä rangaistusta tarkistetaan anomuksesta tai viimeistään 20 vuoden kuluttua, tai säännöksiä, joiden nojalla anotaan kyseisen rangaistuksen tai toimenpiteen täytäntöönpanematta jättämiseen tähtäviä armahdustoimenpiteitä, joihin henkilö on oikeutettu pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännön tai käytännön mukaan;
- 3) jos henkilö, josta eurooppalainen pidätysmääräys on annettu syytteen nostamista varten, on täytäntöönpanojäsenvaltion kansalainen tai siellä vakinaisesti asuva, luovuttamisen ehdoksi voidaan asettaa se, että henkilö, kun häntä on kuultu, palautetaan täytäntöönpanojäsenvaltioon suorittamaan pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa määrättyä vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide.

6 artikla

Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen

1. Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen on pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion sellainen oikeusviranomainen, jolla on kyseisen valtion lainsäädännön mukaan toimivalta antaa eurooppalainen pidätysmääräys.
2. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen on täytäntöönpanojäsenvaltion sellainen oikeusviranomainen, joka on toimivaltainen panemaan täytäntöön eurooppalaisen pidätysmääräyksen kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti.
3. Kukin jäsenvaltio ilmoittaa neuvoston pääsihteeristölle, mikä on sen kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen oikeusviranomainen.

1. Jokainen jäsenvaltio voi nimetä keskusviranomaisen tai, oikeusjärjestyksensä niin vaatiessa, useita keskusviranomaisia avustamaan toimivaltaisia oikeusviranomaisia.

2. Jäsenvaltio voi, jos sen oikeusjärjestelmän rakenne sitä edellyttää, antaa keskusviranomaisensa tai keskusviranomaisensa hallinnolliseksi tehtäväksi eurooppalaisten pidätysmääräysten sekä kaiken muun niihin liittyvän virallisen kirjeenvaihdon lähettämisen ja vastaanottamisen.

Jäsenvaltio, joka haluaa käyttää tässä artiklassa tarkoitettua mahdollisuutta, toimittaa nimettyä keskusviranomaista tai nimettyjä keskusviranomaisia koskevat tiedot neuvoston pääsihteeristöön. Nämä tiedot sitovat pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion kaikkia viranomaisia.

8 artikla

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen sisältö ja muoto

1. Eurooppalaisessa pidätysmääräyksessä on liitteenä olevan lomakkeen mukaisesti esitettyinä seuraavat tiedot:

- a) etsityn henkilöllisyys ja kansalaisuus;
- b) pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen nimi, osoite, puhelin- ja telekopionumero sekä sähköpostiosoite;
- c) ilmoitus siitä, onko olemassa täytäntöönpanokelpoinen tuomio, pidätysmääräys tai muu vastaava täytäntöönpanokelpoinen oikeudellinen päätös, joka kuuluu 1 ja 2 artiklan soveltamisalaan;
- d) rikoksen luonne ja oikeudellinen luokittelu, erityisesti 2 artiklan osalta;
- e) kuvaus olosuhteista, joissa rikos on tehty, mukaan lukien ajankohta, paikka ja se, millä tavoin etsitty henkilö on osallisena rikokseen;
- f) määrätty rangaistus, jos kyseessä on lopullinen tuomio, tai rikoksesta pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion laissa säädetty rangaistusasteikko;
- g) mahdollisuuksien mukaan rikoksen muut seuraukset.

2. Eurooppalainen pidätysmääräys on käännettävä täytäntöönpanojäsenvaltion viralliselle kielelle tai jollekin niistä. Jäsenvaltio voi tätä puitepääöstä tehtäessä tai myöhemmin ilmoittaa neuvoston pääsihteeristöön talletettavalla lausumalla, että se hyväksyy käännoksen yhdellä tai useammalla muulla Euroopan yhteisöjen toimielinten virallisella kielellä.

2 LUKU

LUOVUTTAMISMENETTELY

9 artikla

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen toimittaminen

1. Kun etsityn henkilön olinpaikka tunnetaan, pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen voi ilmoittaa eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä suoraan täytäntöönpanosta vastaavalle oikeusviranomaiselle.

2. Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen voi kaikissa tapauksissa päättää antaa etsitystä henkilöstä ilmoituksen Schengenin tietojärjestelmässä (SIS).

3. Kyseinen ilmoitus tehdään tarkastusten asteittaisesta lakauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn yleissopimuksen 95 artiklan määräysten mukaisesti. SIS:ssä annettu ilmoitus vastaa eurooppalaista pidätys-

määräystä, johon on liitetty 8 artiklan 1 kohdassa säädetyt tiedot.

Väliaikaisesti siihen saakka, kun SIS-järjestelmän avulla voidaan välittää kaikki 8 artiklassa tarkoitetut tiedot, ilmoitus vastaa eurooppalaista pidätysmääräystä, kunnes täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen on asianmukaisesti vastaanottanut alkuperäisen pidätysmääräyksen.

10 artikla

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen toimittamistavat

1. Jos toimivaltainen täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen ei ole eurooppalaisen pidätysmääräyksen antaneen viranomaisen tiedossa, pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen tekee tarvittavat tiedustelut, erityisesti Euroopan oikeudellisen verkoston⁽¹⁾ yhteyspisteiden avulla, tämän tiedon saamiseksi täytäntöönpanojäsenvaltiosta.

2. Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen voi halutesaan toimittaa pidätysmääräyksen Euroopan oikeudellisen verkoston suojatun televiestintäjärjestelmän välityksellä.

3. Jos SIS:ään turvautuminen ei ole mahdollista, pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen voi pyytää Interpolin apua eurooppalaisen pidätysmääräyksen toimittamisessa.

4. Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen voi toimittaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen käyttäen mitä tahansa luotettavaa tapaa, josta voidaan esittää kirjallinen todiste siten, että täytäntöönpaneella jäsenvaltiolla on mahdollisuus tarkistaa pidätysmääräyksen aitous.

5. Kaikki eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoon tarvittavien asiakirjojen toimittamiseen tai aitouteen liittyvät ongelmat ratkaistaan asianomaisten oikeusviranomaisten välisillä suorilla yhteydenotoilla tai tarvittaessa jäsenvaltioiden keskusviranomaisten avustuksella.

6. Jos eurooppalaisen pidätysmääräyksen vastaanottanut viranomainen ei ole toimivaltainen käsittelemään sitä, se toimittaa pidätysmääräyksen viran puolesta jäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoittaa siitä pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle.

11 artikla

Etsityn henkilön oikeudet

1. Kun etsitty henkilö otetaan kiinni, toimivaltainen täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen antaa hänelle kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tiedon eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja sen sisällöstä sekä hänen mahdollisuudestaan antaa suostumuksensa siihen, että hänet luovutetaan määräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle.

2. Etsityllä henkilöllä, joka otetaan kiinni eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa varten, on oikeus käyttää oikeudellista avustajaa ja tulkkia täytäntöönpanojäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

12 artikla

Henkilön pitäminen säilössä

Kun henkilö otetaan kiinni eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella, täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen

(1) Yhteinen toiminta 29 päivästä kesäkuuta 1998 Euroopan oikeudellisen verkon perustamisesta (EYVL L 191, 7.7. 1998, s. 4).

tekee täytäntöönpanojäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti päätöksen siitä, onko säilyssä pitämistä jatkettava. Väliaikainen vapauttaminen on mahdollista milloin hyvänsä täytäntöönpanojäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti edellyttäen, että kyseisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen toteuttaa tarpeelliseksi katsomansa toimenpiteet etsityn henkilön pakenemisen estämiseksi.

13 artikla

Suostumus luovuttamiseen

1. Jos pidätetty ilmoittaa suostuvansa luovuttamiseen, suostumus ja tarvittaessa nimenomainen lupominen 27 artiklan 2 kohdassa määriteltyyn erityissäntöön vetoamisesta annetaan täytäntöönpanosta vastaavalle oikeusviranomaiselle täytäntöönpanojäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

2. Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta 1 kohdassa tarkoitettu suostumus ja mahdollinen lupominen hankitaan tavalla, josta ilmenee asianomaisen antaneen ne vapaaehtoisesti ja täysin tietoisena tästä aiheutuvista seurauksista. Tätä varten etsityllä henkilöllä on oikeus käyttää oikeudellista avustajaa.

3. 1 kohdassa tarkoitettu suostumus ja mahdollinen lupominen merkitään pöytäkirjaan täytäntöönpanojäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädettyä menettelyä noudattaen.

4. Suostumus on periaatteessa peruuttamaton. Jokainen jäsenvaltio voi säätää, että suostumus ja mahdollinen lupominen voidaan peruuttaa kansallisessa lainsäädännössä sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Siinä tapauksessa suostumuksen antamispäivän ja sen peruuttamispäivän välistä aikaa ei oteta huomioon 17 artiklassa säädettyjä määräaikoja määritettäessä. Jäsenvaltio, joka haluaa käyttää tätä mahdollisuutta, ilmoittaa siitä neuvoston pääsihteeristölle hyväksyessään tämän puitepäätöksen ja ilmoittaa menettelyt, joiden mukaisesti suostumuksen peruuttaminen on mahdollista, sekä kaikki näihin menettelyihin tehdyt muutokset.

14 artikla

Etsityn henkilön kuuleminen

Jos pidätetty henkilö ei 13 artiklassa mainitulla tavalla anna suostumustaan luovuttamiseensa, hänellä on oikeus tulla kuuluksi täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen toimesta täytäntöönpanojäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan.

15 artikla

Luovuttamispäätös

1. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen tekee päätöksen henkilön luovuttamisesta tässä puitepäätöksessä määritetyissä määräajoissa ja siinä määritetyin edellytyksin.

2. Jos täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen katsoo, että pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion toimittamat tiedot eivät riitä, jotta se voisi tehdä päätöksen luovuttamisesta, se pyytää toimittamaan kiireellisesti erityisesti 3n5 ja 8 artiklan osalta tarvittavat lisätiedot ja voi asettaa tietojen saamiselle määräjän ottaen huomioon tarpeen noudattaa 17 artiklassa vahvistettua määräaikaa.

3. Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen voi milloin tahansa toimittaa kaikki käyttökelpoiset lisätiedot täytäntöönpanosta vastaavalle oikeusviranomaiselle.

16 artikla

Päätös samanaikaisten pyyntöjen tapauksessa

1. Jos kaksi tai useampi jäsenvaltioista on antanut samaa henkilöä koskevan eurooppalaisen pidätysmääräyksen, täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen päättää, mikä kyseisistä pidätysmääräyksistä pannaan täytäntöön, ottaen asianmukaisella tavalla huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat ja erityisesti rikosten suhteellisen törkeyden ja niiden tekopaikat, eurooppalaisten pidätysmääräysten antamisajankohdat sekä sen, onko pidätysmääräys annettu syytteen nostamiseksi vai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemiseksi.

2. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi pyytää Eurojust-yksiköltä ⁽¹⁾ apua 1 kohdassa tarkoitettua päätöksen osalta.

3. Jos samasta henkilöstä on annettu sekä eurooppalainen pidätysmääräys että kolmannen maan esittämä luovutuspyyntö, täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen päättää, annetaanko etusija eurooppalaiselle pidätysmääräykselle vai luovuttamispyynnölle, ottaen asianmukaisella tavalla huomioon kaikki asiaan liittyvät, erityisesti 1 kohdassa tarkoitettut sekä sovellettavassa yleissopimuksessa tai sopimuksessa mainitut seikat.

4. Tämä artikla ei vaikuta kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännöstä johtuviin jäsenvaltioiden velvoitteisiin.

17 artikla

Päätöksen määräajat ja menettely

1. Eurooppalainen pidätysmääräys käsitellään ja se pannaan täytäntöön kiireellisesti.

2. Jos etsitty henkilö suostuu luovuttamiseen, lopullinen päätös eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta olisi tehtävä 10 päivän kuluttua suostumuksen antamisesta.

3. Muissa tapauksissa lopullinen päätös eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta olisi tehtävä 60 päivän kuluessa etsityn henkilön kiinni ottamisesta.

4. Jos eurooppalaista pidätysmääräystä ei erityistapauksissa voida panna täytäntöön 2 tai 3 kohdan mukaisissa määräajoissa, täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen on välittömästi ilmoitettava siitä ja viivästyksen syystä pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle. Tällaisissa tapauksissa määräaikoja voidaan jatkaa 30 päivällä.

5. Siihen saakka, kunnes täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen tekee eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa koskevan lopullisen päätöksen, sen on varmistettava, että henkilön tosiasiallisen luovuttamisen aineelliset edellytykset säilyvät.

6. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta kieltäytyminen on perusteltava.

7. Jos jäsenvaltio ei poikkeuksellisissa olosuhteissa pysty noudattamaan tässä artiklassa säädettyjä määräaikoja, sen on ilmoitettava siitä ja viivästyksen syistä Eurojust-yksikölle. Jäsenvaltion, joka on toistuvasti kärsinyt jonkin toisen jäsenvaltion viivästyksestä pidätysmääräyksen täytäntöönpanossa, on lisäksi ilmoitettava siitä neuvostolle tämän puitepäätöksen täytäntöönpanon arvioimiseksi jäsenvaltioiden tasolla.

(1) Neuvoston päätös 2002/187/YOS, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi (EYVL L 63, 6.3.2002, s. 1).

*18 artikla***Tilanne päätöstä odottaessa**

1. Kun eurooppalainen pidätysmääräys on annettu rikossyytteen ajamista varten, täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen on:

- a) joko suostuttava siihen, että etsittyä henkilöä on kuultava 19 artiklan mukaisesti;
- b) tai suostuttava siihen, että etsitty henkilö siirretään väliaikaisesti.

2. Pidätysmääräyksen antaneen ja täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen on keskenään sovittava väliaikaisen siirtämisen edellytyksistä ja kestosta.

3. Väliaikaista siirtämistä koskeissa tapauksissa henkilön on voitava palata täytäntöönpanojäsenvaltion ollakseen läsnä häntä koskeissa istunnoissa luovuttamismenettelyn puitteissa.

*19 artikla***Henkilön kuuleminen päätöstä odottaessa**

1. Etsityn henkilön kuulemisen toimittaa oikeusviranomainen jonkin toisen henkilön avustamana, joka nimetään sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jolla on toimivalta pyynnön esittämiseen.

2. Etsityn henkilön kuuleminen toimitetaan täytäntöönpanojäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja sen edellytykset on määritettävä pidätysmääräyksen antaneen ja täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen keskinäisellä sopimuksella.

3. Toimivaltainen täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi antaa jäsenvaltionsa muun oikeusviranomaisen tehtäväksi osallistua etsityn henkilön kuulemiseen, jotta varmistetaan tämän artiklan ja asetettujen ehtojen asianmukainen soveltaminen.

*20 artikla***Erioikeudet ja vapaudet**

1. Jos etsittyä henkilöä koskee täytäntöönpanojäsenvaltiossa oikeudenkäyntiä tai täytäntöönpanoa koskeva erioikeus tai -vapaus, 17 artiklassa tarkoitetut määräajat alkavat kuluu vain jos ja vasta kun täytäntöönpanosta vastaavalle oikeusviranomaiselle on ilmoitettu tämän erioikeuden tai vapauden poistamisesta.

Jos henkilöä ei enää koske tällainen erioikeus tai -vapaus, täytäntöönpanojäsenvaltio varmistaa, että tosiasiallisen luovuttamisen aineelliset edellytykset säilyvät.

2. Jos erioikeuden tai -vapauden poistaminen kuuluu täytäntöönpanojäsenvaltion viranomaiselle, täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen pyytää siltä erioikeuden tai -vapauden poistamista viipymättä. Jos erioikeuden tai -vapauden poistaminen kuuluu toisen valtion viranomaiselle tai kansainväliselle järjestölle, pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen on pyydettävä siltä kyseistä erioikeuden tai -vapauden poistamista.

*21 artikla***Kansainvälisten velvoitteiden samanaikaisuus**

Tämä puitepäättös ei vaikuta täytäntöönpanojäsenvaltion veloitteisiin, jos etsitty henkilö on luovutettu kyseiseen jäsenvaltioon kolmannelta valtiosta ja kyseistä henkilöä suojaavat sen järjestelyn erityissäännöt, jonka nojalla hänet luovutettiin. Täytä

ntöönpanojäsenvaltio toteuttaa tarvittavat toimenpiteet pyytää kseen heti sen valtion suostumusta, josta etsitty henkilö luovutettiin, jotta hänet voidaan luovuttaa pidätysmääräyksen antaneeseen jäsenvaltioon. Edellä 17 artiklassa tarkoitetut määräajat alkavat kuluu vasta ajankohdasta, jona näiden erityissääntöjen soveltaminen lakkaa. Odottaessaan sen valtion päätöstä, josta etsitty henkilö on luovutettu, täytäntöönpanojäsenvaltion on varmistettava, että tosiasiallisen luovuttamisen aineelliset edellytykset säilyvät.

*22 artikla***Päätöksestä ilmoittaminen**

Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen ilmoittaa välittömästi eurooppalaista pidätysmääräystä koskevasta päätöksestä pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle.

*23 artikla***Määräaika henkilön luovuttamiselle**

1. Etsitty henkilö luovutetaan mahdollisimman pian asianomaisten viranomaisten sopimana ajankohdтана.

2. Hänet luovutetaan kymmenen päivän kuluessa lopullisesta päätöksestä panna täytäntöön eurooppalainen pidätysmääräys.

3. Jos etsittyä henkilöä ei kyetä luovuttamaan 2 kohdan mukaisessa määräajassa jossakin jäsenvaltiossa ilmenevän ylivoimaisen esteen vuoksi, täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen ja pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen on välittömästi otettava yhteyttä toisiinsa ja sovittava uudesta luovuttamispäivästä. Tällöin luovuttaminen tapahtuu kymmenen päivän kuluessa sovitusta uudesta määräpäivästä.

4. Poikkeuksellisesti luovuttamista voidaan tilapäisesti lykätä vakavista humanitaarisista syistä, esimerkiksi jos on olemassa perusteltu syy uskoa, että luovuttaminen selvästi vaarantaisi etsityn henkilön hengen tai terveyden. Eurooppalainen pidätysmääräys on pantava täytäntöön heti, kun tällaisten syiden olemassaolo on lakannut. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen ilmoittaa tästä välittömästi pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle ja sopii uudesta luovuttamisajankohdasta. Luovuttaminen tapahtuu tällöin kymmenen päivä n kuluessa näin sovitusta uudesta määräpäivästä.

5. Jos kyseinen henkilö on 2n4 kohdassa tarkoitettujen määräaikojen päätyttyä edelleen säilöön otettuna, hänet päästetään vapaaksi.

*24 artikla***Luovuttamisen lykkääminen tai ehdollinen luovuttaminen**

1. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi tehtyä n päätöksen eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta lykätä etsityn henkilön luovuttamista, jotta hänet voidaan asettaa syyteeseen täytäntöönpanojäsenvaltiossa tai, jos hänet on jo tuomittu, jotta hän voi suorittaa muusta teosta kuin siitä, jota eurooppalainen pidätysmääräys koskee, tuomitun rangaistuksen täytäntöönpanovaltion alueella.

2. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi luovuttamisen lykkäämisen sijasta väliaikaisesti luovuttaa etsityn henkilön pidätysmääräyksen antaneelle jäsenvaltiolle täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen ja pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen kesken tehtävässä sopimuksessa määritettävien ehdoin. Sopimus on tehtävä kirjallisesti, ja ehdot sitovat kaikkia pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion viranomaisia.

25 artikla

Kauttakuljetus

1. Kukin jäsenvaltio sallii, paitsi jos se käyttää hyväkseen mahdollisuutta kieltäytyä kansalaisen tai maassa vakinaisesti asuvan henkilön vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanoa varten tapahtuvaa kauttakulkua koskevasta pyynnöstä, etsityn henkilön kuljettamisen alueensa kautta luovuttamisen yhteydessä, edellyttäen että jäsenvaltiolle on ilmoitettu:

- a) eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys ja kansalaisuus;
- b) eurooppalaisen pidätysmääräyksen olemassaolosta;
- c) rikoksen luonteesta ja oikeudellisesta luokittelusta;
- d) rikoksenteon olosuhteiden kuvaus, mukaan lukien ajankohta ja paikka.

Kun henkilö, josta eurooppalainen pidätysmääräys on annettu syytteen nostamista varten, on kauttakulkujäsenvaltion kansalainen tai siellä vakinaisesti asuva henkilö, kauttakulun ehdoksi voidaan asettaa se, että henkilö, kun häntä on kuultu, palauteaan kauttakulkujäsenvaltioon, jotta hänelle pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa määrätty vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide voitaisiin panna täytäntöön.

2. Kukin jäsenvaltio nimeää viranomaisen, joka on vastuussa kauttakuljetusta koskevien pyyntöjen sekä tarvittavien asiakirjojen vastaanottamisesta sekä muusta kauttakuljetuspyyntöihin liittyvästä virallisesta kirjeenvaihdosta. Jäsenvaltioiden on annettava tieto nimeämisestä neuvoston pääsihteeristölle.

3. Pyyntö kauttakuljetuksesta sekä 1 kohdan mukaiset tiedot voidaan lähettää 2 kohdan mukaisesti nimetyille viranomaiselle millä tahansa tavalla, josta jää kirjallinen merkintä. Kauttakuljaja jäsenvaltio antaa tiedoksi päätöksensä samaa menettelyä noudattaen.

4. Tätä puitepääöstä ei sovelleta käytettäessä ilmakuljetusta ilman aiottua väilaskua. Jos ennakoimaton laskeutuminen kuitenkin tapahtuu, pidätysmääräyksen antanut jäsenvaltio toimittaa 2 kohdan mukaisesti nimetyille viranomaiselle 1 kohdan mukaiset tiedot.

5. Jos kauttakulku koskee henkilöä, joka on määrä luovuttaa kolmannelta maasta jäsenvaltioon, tätä artiklaa sovelletaan asianmukaisin muutoksin. Erityisesti ilmaisu "eurooppalainen pidätysmääräys" katsotaan korvatuksi ilmaisulla "luovuttamispyyntö".

3 LUKU

LUOVUTTAMISEN VAIKUTUKSET

26 artikla

Täytäntöönpanojäsenvaltiossa säilöön otettuna vietetyn ajan vähentäminen

1. Pidätysmääräyksen antanut jäsenvaltio vähentää eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta johtuvan säilöönottoajan vapausrangaistuksen kokonaisajasta, joka olisi suoritettava pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen tuomitsemisen seurauksena.

2. Siksi täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen tai 7 artiklan nojalla nimetyn keskusviranomaisen on luovuttamisen yhteydessä toimitettava pidätysmääräyksen antaneelle oikeusvi-

ranomaiselle kaikki tiedot siitä, miten kauan eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella etsityn henkilön vapaudenmenetyks on kestänyt.

27 artikla

Mahdollinen syytteenpano muista rikoksista

1. Kukin jäsenvaltio voi ilmoittaa Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristölle siitä, että sen suostumus syytteenpanoa, tuomitsemista tai säilöön ottamista varten vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemiseksi ennen kyseistä luovuttamista tehdystä, muusta kuin luovuttamisen perusteena olleesta rikoksesta katsotaan annetuksi muiden samanlaisen ilmoituksen antaneiden jäsenvaltioiden osalta, mikäli täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomaisen ei jossain erityistapauksessa päättää luovuttamisesta tekemässään päätöksessä toisin.

2. Lukuun ottamatta 1 ja 3 kohdassa tarkoitettuja tapauksia, luovutettua henkilöä ei saa syyttää, tuomita tai muuten riistää häneltä vapautta ennen kyseistä luovuttamista tehdystä muusta kuin luovuttamisen perusteena olleesta rikoksesta.

3. Edellä olevaa 2 kohtaa ei sovelleta seuraavissa tapauksissa:

- a) jos henkilö, jolla on ollut tilaisuus poistua sen jäsenvaltion alueelta, johon hänet on luovutettu, ei ole poistunut sieltä 45 päivän kuluessa lopullisesta vapauttamisestaan tai on palannut alueelle sieltä poistuttuaan;
- b) rikoksesta ei voi seurata vapaudenmenetystä käsittävää rangaistusta tai turvaamistoimenpidettä;
- c) rikosoikeudenkäynti ei johda henkilön henkilökohtaisen vapauden rajoitusta koskevaan toimenpiteeseen;
- d) henkilö joutuu muun kuin vapaudenriiston käsittävän rangaistuksen tai toimenpiteen kohteeksi, mukaan lukien taloudellinen rangaistus tai sellaisen sijasta määrätty toimenpide, vaikka se voisikin rajoittaa hänen henkilökohtaista vapauttaan;
- e) henkilö on suostunut luovuttamiseensa sekä mahdollisesti lupunut vetoamasta erityissääntöön 13 artiklan mukaisesti;
- f) henkilö on luovuttamisensa jälkeen nimenomaisesti luopunut vetoamasta erityissääntöön tietyjen luovuttamista edeltävien tekojen osalta. Luopumisilmoitus annetaan pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion toimivaltaisille oikeusviranomaisille ja se kirjataan tämän valtion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Luopumisilmoitus annetaan tavalla, josta ilmenee kyseisen henkilön antaneen sen vapaaehtoisesti ja täysin tietoisena seurauksista, joita tästä aiheutuu. Tätä varten henkilöllä on oikeus käyttää oikeudellista avustajaa;
- g) henkilön luovuttanut täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomaisen antaa suostumuksensa 4 kohdan mukaisesti.

4. Suostumusta on pyydetävä täytäntöönpanosta vastaavalta oikeusviranomaiselta liittäen pyyntöön 8 artiklan 1 kohdassa mainitut tiedot ja käännös 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Suostumus annetaan, jos rikoksesta, jonka perusteella sitä pyydetään, voitaisiin luovuttaa tämän puitepääöksen määräysten nojalla. Suostumus on evättävä 3 artiklassa mainituilla perusteilla ja muuten se voidaan evätä ainoastaan 4 artiklassa mainituilla perusteilla. Päätös on tehtävä viimeistään 30 päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.

Edellä 5 artiklassa mainituissa tilanteissa on pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion annettava kyseisessä artiklassa säädetyt takuut.

28 artikla

Pidätysmääräyksen mukainen luovuttaminen ja luovuttaminen edelleen kolmanteen maahan

1. Kukin jäsenvaltio voi ilmoittaa Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristölle siitä, että sen suostumus henkilön luovuttamiseen muuhun jäsenvaltioon kuin täytäntöönpanojäsenvaltioon ennen kyseistä luovuttamista tehtyyn rikokseen perustuvan eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla katsotaan annetuksi muiden samanlaisen ilmoituksen antaneiden jäsenvaltioiden osalta, mikäli täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen ei jossain erityistapauksessa päätä luovuttamispäätöksessään toisin.

2. Joka tapauksessa henkilö, joka on luovutettu eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla pidätysmääräyksen antaneeseen jäsenvaltioon, voidaan ilman täytäntöönpanojäsenvaltion suostumusta luovuttaa muuhun jäsenvaltioon kuin täytäntöönpanojäsenvaltioon ennen kyseistä luovuttamista tehtyyn rikokseen perustuvan eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla seuraavissa tapauksissa:

- a) etsitty henkilö, jolla on ollut tilaisuus poistua sen jäsenvaltion alueelta, johon hänet on luovutettu, ei ole poistunut sieltä 45 päivän kuluessa lopullisesta vapauttamisestaan tai on palannut alueelle sieltä poistuttuaan;
- b) etsitty henkilö antaa suostumuksensa luovuttamiseen muuhun jäsenvaltioon kuin eurooppalaisen pidätysmääräyksen mukaiseen täytäntöönpanojäsenvaltioon. Suostumus annetaan pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion toimivaltaisille oikeusviranomaisille ja se kirjataan tämän valtion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Suostumus annetaan tavalla, josta ilmenee kyseisen henkilön antaneen sen vapaaehtoisesti ja täysin tietoisena seurauksista, joita tästä aiheutuu. Tätä varten etsityllä henkilöllä on oikeus käyttää oikeudellista avustajaa;
- c) erityissääntö ei koske etsittyä henkilöä 27 artiklan 3 kohdan a, e, f ja g alakohdan mukaisesti.

3. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen antaa suostumuksensa toiseen jäsenvaltioon luovuttamiselle seuraavien määräysten mukaisesti:

- a) suostumusta koskeva pyyntö on toimitettava 9 artiklan mukaisesti liittäen pyyntöön 8 artiklan 1 kohdassa mainitut tiedot ja käännös 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti;
- b) suostumus annetaan, jos rikoksesta, jonka perusteella sitä pyydetään, voitaisiin luovuttaa tämän puitepäätöksen määräysten nojalla;
- c) päätös on tehtävä viimeistään 30 päivän kulluttua pyynnön vastaanottamisesta;
- d) suostumus on evättävä 3 artiklassa mainituilla perusteilla ja muuten se voidaan evätä ainoastaan 4 artiklassa mainituilla perusteilla.

Edellä 5 artiklassa mainituissa tilanteissa pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion on annettava kyseisessä artiklassa säädetyt takuut.

4. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla luovutettua henkilöä ei saa luovuttaa kolmanteen valtioon ilman luovuttaneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen suostumusta. Suostumus annetaan sitä jäsenvaltiota, josta pyydetty henkilö on luovutettu, sitovien yleissopimusten ja sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

29 artikla

Omaisuuksien luovuttaminen

1. Täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen on pidätysmääräyksen antaneen viranomaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti takavarikoitava ja luovutettava omaisuus,

- a) jota voidaan käyttää todistusaineistona; tai
- b) jonka etsitty henkilö on hankkinut rikoksella.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu omaisuus on luovutettava, vaikka eurooppalaista pidätysmääräystä ei voida panna täytäntöön siksi, että etsitty henkilö on kuollut tai paennut.

3. Jos 1 kohdassa tarkoitettu omaisuus on määrätty takavarikoitavaksi tai menetetyksi täytäntöönpanovaltion alueella, tämä voi ottaa sen väliaikaisesti säilytettäväksi, jos sitä tarvitaan viereillä olevan rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä, tai luovuttaa sen pidätysmääräyksen antaneelle jäsenvaltiolle sillä ehdolla, että se palautetaan.

4. Kaikki täytäntöönpanovaltion tai kolmansien osapuolten 1 kohdassa mainittuun omaisuuteen mahdollisesti saamat oikeudet pysyvät voimassa. Jos tällaisia oikeuksia on olemassa, pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion on palautettava omaisuus maksutta täytäntöönpanovaltiolle rikosoikeudellisen menettelyn päättymisen jälkeen.

30 artikla

Kustannukset

1. Täytäntöönpanosta vastaava jäsenvaltio vastaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta alueellaan aiheutuvista kustannuksista.

2. Kaikista muista kustannuksista vastaa pidätysmääräyksen antanut jäsenvaltio.

LUKU 4

YLEISET JA LOPPUMÄÄRÄYKSET

31 artikla

Suhde muihin säädöksiin

1. Tämän puitepäätöksen määräyksillä korvataan 1 päivästä tammikuuta 2004 alkaen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevien seuraavien yleissopimusten vastaavat määräykset jäsenvaltioiden välisissä suhteissa, sanotun vaikuttamatta niiden soveltamiseen jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välisissä suhteissa:

- a) rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta 13 päivänä joulukuuta 1957 tehty eurooppalainen yleissopimus, sen 15 päivänä lokakuuta 1975 tehty lisäpöytäkirja sekä sen 17 päivänä maaliskuuta 1978 tehty toinen lisäpöytäkirja ja terrorismin vastustamisesta 27 päivänä tammikuuta 1977 tehty eurooppalainen yleissopimus rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen osalta;
- b) Euroopan yhteisöjen kahdentoista jäsenvaltion välillä luovuttamispyyntöjen lähettämismenettelmien yksinkertaistamisesta ja nykyaikaistamisesta 26 päivänä toukokuuta 1989 tehty sopimus;

- c) yksinkertaistetusta menettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa 10 päivänä maaliskuuta 1995 tehty yleissopimus;
- d) rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 27 päivänä syyskuuta 1996 tehty yleissopimus; sekä
- e) tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn yleissopimuksen III osasto, 4 luku.

2. Jäsenvaltiot voivat jatkaa tämän puitepäätöksen tekoherkellä voimassa olevien kahdenvälisten tai monenkeskisten sopimusten tai järjestelyjen soveltamista sikäli kuin niiden avulla voidaan syventää tai laajentaa puitepäätöksen tavoitteita ja sikäli kuin ne entisestään yksinkertaistavat tai muuten helpottavat niiden etsittyjen henkilöiden luovuttamista koskevia menettelyjä, joista on annettu eurooppalainen pidätysmääräys.

Jäsenvaltiot voivat tämän puitepäätöksen voimaantulon jälkeen tehdä kahdenvälisiä tai monenkeskisiä sopimuksia tai järjestelyjä sikäli kuin niiden avulla voidaan syventää tai laajentaa puitepäätöksen sisältöä ja sikäli kuin ne entisestään yksinkertaistavat tai muuten helpottavat etsittyjen henkilöiden, joista on annettu eurooppalainen pidätysmääräys, luovuttamista koskevia menettelyjä vahvistamalla erityisesti 17 artiklassa määrättyjä määräaikoja lyhyempiä määräaikoja, laajentamalla 2 artiklan 2 kohdassa mainittujen rikosten luetteloa, rajoittamalla entisestään 3 ja 4 artiklassa mainittuja kieltäytymisperusteita tai alentamalla 2 artiklan 1 tai 2 kohdassa määrättyjä rangaistuskyynyksiä.

Toisessa alakohdassa tarkoitetut sopimukset tai järjestelyt eivät missään tapauksessa voi vaikuttaa suhteisiin niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka eivät ole niiden osapuolia.

Jäsenvaltiot ilmoittavat neuvostolle ja komissiolle kolmen kuukauden kuluessa tämän puitepäätöksen voimaantulosta niistä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuista voimassaolevista sopimuksista tai järjestelyistä, joiden soveltamista ne haluavat jatkaa.

Jäsenvaltiot ilmoittavat myös neuvostolle ja komissiolle kaikista toisessa alakohdassa säädettyistä uusista sopimuksista tai järjestelyistä kolmen kuukauden kuluessa niiden allekirjoittamisesta.

3. Silloin kun 1 kohdassa tarkoitettuja yleissopimuksia tai sopimuksia sovelletaan sellaisiin jäsenvaltioiden alueisiin tai sellaisiin alueisiin, joiden ulkosuhteista jäsenvaltio on vastuussa ja joihin tätä puitepäätöstä ei sovelleta, olemassa olevat suhteet kyseisten alueiden ja muiden jäsenvaltioiden välillä perustuvat edelleen kyseisiin välineisiin.

32 artikla

Siirtymämääräys

1. Ennen 1 päivää tammikuuta 2004 vastaanotettuihin rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeviin pyyntöihin sovelletaan edelleen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia voimassa olevia säädöksiä. Pyyntöihin, jotka on otettu vastaan kyseisestä päivämäärästä alkaen, sovelletaan jäsenvaltioiden tämän puitepäätöksen mukaisesti vahvistamia sääntöjä. Kun neuvosto tekee tämän puitepäätöksen, jäsenvaltio voi kuitenkin antaa lausuman, jossa se ilmoittaa täytäntöönpanoja senvaltiona jatkavansa ilmoittamaansa päivämäärää ennen tehtyihin tekoihin liittyvien pyyntöjen käsittelemistä ennen 1 päivää tammikuuta 2004 sovellettavan, rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan järjestelmän mukaisesti. Kyseinen päivämäärä ei voi olla myöhäisempi kuin 7 päivä elokuuta 2002. Kyseinen lausu-

ma julkaistaan virallisessa lehdessä. Se voidaan peruuttaa milloin tahansa.

33 artikla

Itävaltaa ja Gibraltarilla koskevat määräykset

1. Niin kauan kuin Itävalta ei ole muuttanut luovuttamista ja keskinäistä oikeusapua koskevan lain (Auslieferungs- und

Rechtshilfegesetz) 12 pykälän 1 momenttia, kuitenkin enintään 31 päivään joulukuuta 2008 saakka, Itävalta voi sallia, että sen täytäntöönpanosta vastaavat oikeusviranomaiset kieltäytyvät eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta, jos etsitty henkilö on Itävallan kansalainen ja jos teko, jonka johdosta eurooppalainen pidätysmääräys on annettu, ei ole Itävallan lainsäädännön mukaan rangaistava.

2. Tätä puitepäätöstä sovelletaan Gibraltariin.

34 artikla

Täytäntöönpano

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tämän puitepäätöksen säännösten noudattamisen edellyttämät tarpeelliset toimenpiteet viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2003.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava neuvoston pääsihteeristölle ja komissiolle kirjallisina ne säännökset, joilla jäsenvaltioiden tästä puitepäätöksestä aiheutuvat velvoitteet saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Näin tehdessään jäsenvaltio voi ilmoittaa, että se soveltaa välittömästi kyseistä puitepäätöstä suhteissaan saman ilmoituksen tehneisiin jäsenvaltioihin.

Neuvoston pääsihteeristön on toimitettava jäsenvaltioille ja komissiolle tiedot, jotka se saa 7 artiklan 2 kohdan, 8 artiklan 2 kohdan, 13 artiklan 4 kohdan ja 25 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Se huolehtii myös niiden julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

3. Neuvoston pääsihteeristön toimittamien tietojen perusteella komissio toimittaa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2004 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän puitepäätöksen soveltamisesta ja esittää tarvittaessa säädösehdotuksia.

4. Neuvosto arvioi vuoden 2003 jälkipuoliskolla tämän puitepäätöksen säännösten ja erityisesti niiden käytännön soveltamisen jäsenvaltioissa sekä SIS:in toiminnan. Neuvosto arvioi, missä määrin jäsenvaltiot ovat noudattaneet tätä puitepäätöstä.

35 artikla

Voimaantulo

Tämä puitepäätös tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu virallisessa lehdessä.

Tehty Luxemburgissa 13 päivänä kesäkuuta 2002.

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja
M. RAJOY BREY

LIITE

EUROOPPALAINEN PIDÄTYSMÄÄRÄYS ⁽¹⁾

Tämän pidätysmääräyksen on antanut toimivaltainen oikeusviranomainen. Pyydän, että jäljempänä mainittu henkilö pidätetään ja luovutetaan syytetoimenpiteitä tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemista varten.

- a) Etsityn henkilöllisyyteen liittyvät tiedot:
- Sukunimi:
- Etunimi (-nimet):
- Mahdollinen tyttönimi:
- Mahdolliset peitenimet:
- Sukupuoli:
- Kansalaisuus:
- Syntymäaika:
- Syntymäpaikka:
- Asuinpaikka ja/tai tunnettu osoite:
- Etsityn ymmärtämä kieli tai ymmärtämät kielet (jos tiedossa):
-
- Erityiset tuntemerkit / etsityn kuvaus:
-

Etsityn valokuva ja sormenjäljet, jos ne ovat saatavilla ja ne voidaan lähettää, tai sen henkilön yhteystiedot, johon niiden tai DNA-profiilin saamiseksi on otettava yhteyttä (jos nämä tiedot ovat saatavilla lähettämistä varten eivätkä sisälly tähän pidätysmääräykseen):

- b) Pidätysmääräyksen perusteena oleva päätös
1. Pidätysmääräys tai vaikutukseltaan vastaava tuomioistuimen päätös:
- Laji:
2. Täytäntöönpanokelpoinen tuomio:
-
- Viite:

(1) Kun täytäntöönpanojäsenvaltio on tiedossa, tämä pidätysmääräys on laadittava jollakin täytäntöönpanojäsenvaltion virallisella kielellä tai muulla kyseisen valtion hyväksymällä kielellä tai käännettävä tällaiselle kielelle.

c) Rangaistuksen kestoja koskevat tiedot:

1. Rikoksesta tai rikoksista määrättävissä olevan vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen enimmäiskesto:

.....
.....

2. Määrätyn vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen kesto:

Suorittamatta oleva rangaistus:

.....
.....

d) Päätös on tehty asianomaisen poissa ollessa:

- asianomaiselle on annettu haaste tiedoksi henkilökohtaisesti tai muuten ilmoitettu hänen poissa ollessaan annettuun päätökseen johtaneen oikeuskäsittelyn aika ja paikka,

tai

- asianomaiselle ei ole annettu haastetta tiedoksi henkilökohtaisesti tai muuten ilmoitettu hänen poissa ollessaan annettuun päätökseen johtaneen oikeuskäsittelyn aikaa ja paikkaa, mutta hänellä on seuraavat oikeudelliset takuut luovutuksen jälkeen (nämä takuut voidaan antaa etukäteen).

Täsmennettävä oikeudelliset takuut:

.....
.....
.....

e) Rikos tai rikokset:

Tämä pidätysmääräys koskee kaikkiaan: rikosta.

Rikoksen tai rikosten teko-olosuhteiden kuvaus, mukaan lukien ajankohta (päivämäärä ja kellonaika), tekopaikka ja etsityn osallistumisaste:

.....

Rikoksen tai rikosten luonne ja oikeudellinen luokittelu sekä siihen tai niihin sovellettavat määräykset/lait:

.....

I. Merkitään tarvittaessa rastilla, jos kyseessä on yksi tai useampi seuraavista rikoksista, sellaisina kuin ne määritellään pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännössä, joista voi pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta:

- rikollisjärjestykseen osallistuminen;
- terrorismi;
- ihmiskauppa;
- lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia;
- huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laiton kauppa;
- aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden laiton kauppa;
- lahjonta;
- petos, mukaan lukien Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdystä yleissopimuksessa tarkoitettu Euroopan yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuva petos;
- rahanpesu;
- rahan, mukaan lukien euron, väärentäminen;
- tietoverkkorikollisuus;
- ympäristörikollisuus, mukaan lukien uhanalaisten eläinlajien laiton kauppa ja uhanalaisten kasvilajien ja kasvilajikkeiden laiton kauppa;
- laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustaminen;
- tahallinen henkirikos, vakava pahoinpitely ja vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen;
- ihmisen elinten ja kudosten laiton kauppa;
- ihmistryöstö, vapaudenriisto ja panttivangiksi ottaminen;
- rasismi ja muukalaisviha;
- järjestäytyneet varkausrikollisuus tai aseellinen ryöstö;
- kulttuuriomaisuuden, mukaan lukien antiikki- ja taide-esineiden laiton kauppa;
- petollinen menettely;
- ryöstöntapainen kiristys ja kiristys;
- tuotteiden laiton väärentäminen ja jäljentäminen;
- hallinnollisten asiakirjojen väärentäminen ja kaupankäynti väärennöksillä;
- maksuvälineväärennykset;
- hormonivalmisteiden ja muiden kasvua edistävien aineiden laiton kauppa;
- ydin- ja radioaktiivisten aineiden laiton kauppa;
- varastettujen ajoneuvojen kauppa;
- raiskaus;
- murhapoltto;
- kansainvälisen rikostuomioistuimen tuomiovaltaan kuuluvat rikokset;
- ilma-aluksen tai aluksen kaappaus;
- tuhotyö.

II. Täydellinen kuvaus rikoksesta tai rikoksista, joka ei tai jotka eivät kuulu edellä I kohdassa tarkoitettuihin tapauksiin:

.....

f) Muut tapaukseen liittyvät seikat (ilmoittaminen vapaaehtoista):

(Huomautus: Tähän voitaisiin merkitä ekstraterritoriaalisuutta, vanhentumisen keskeyttämistä ja rikoksen muita seurauksia koskevia huomautuksia.)

.....

g) Tämä pidätysmääräys koskee myös sellaisten esineiden takavarikointia ja luovutusta, joita voidaan tarvita todistusaineistona:

Tämä pidätysmääräys koskee myös sellaisen omaisuuden takavarikointia ja luovutusta, jonka etsitty henkilö on hankkinut rikoksella:

Omaisuuden kuvaus ja sen sijainti (jos tiedossa):

.....

h) Rikoksesta tai rikoksista, jonka tai joiden johdosta tämä pidätysmääräys on annettu, voidaan määrätä / on määrätty vapaudenmenetyksen käsittävä elinkautinen rangaistus tai turvaamistoimenpide:

– pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion oikeusjärjestelmän mukaan määrättyä rangaistusta voidaan käsitellä uudelleen – pyynnöstä tai ainakin 20 vuoden kuluttua – tavoitteena kyseisen rangaistuksen tai toimenpiteen täytäntöönpanematta jättäminen,

ja/tai

– pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion oikeusjärjestelmän mukaan voidaan soveltaa armahtamistoimenpiteitä, joihin kyseisellä henkilöllä on pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännön tai käytännön nojalla oikeus, tavoitteena kyseisen rangaistuksen tai toimenpiteen täytäntöönpanematta jättäminen.

i) Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen

Virallinen nimi:

Oikeusviranomaisen edustajan nimi ⁽¹⁾:

Tehtävät (virkanimike ja -asema):

Asiakirjan viitetiedot:

Osoite:

Puhelin: (maakoodi) (suunnanumero) (...)

Faksi: (maakoodi) (suunnanumero) (...)

Sähköposti:

Sen henkilön yhteystiedot, johon on otettava yhteyttä luovutuksen käytännön järjestelyjen osalta:

(1) Eri kielitoiminnoissa tähän merkitään viittaus oikeudellisen toimivallan haltijaan.

Jos on nimetty keskusviranomaisen, jonka hallinnollisena tehtävänä on eurooppalaisten pidätysmääräysten lähettäminen ja vastaanottaminen:

Keskusviranomaisen nimi:

.....

Mahdollinen yhteyshenkilö (virkanimike ja -asema sekä nimi):

.....

Osoite:

.....

Puhelin: (maakoodi) (suuntanumero) (...)

.....

Faksi: (maakoodi) (suuntanumero) (...)

.....

Sähköposti:

.....

Pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen ja/tai sen edustajan allekirjoitus:

.....

Nimi:

.....

Tehtävät (virkanimike ja -asema):

.....

Päivämäärä:

.....

Virallinen leima (jos on)

Eduskunnassa 4.6.2002 järjestetty asiantuntijaseminaari
Kommenttipuheenvuorot

I Kimmo Nuotio: Kriittisiä näkökohtia rikosoikeuden paikasta Euroopan Unionin oikeudessa

1. OSA-asioiden dynamiikasta

OSA-asioiden etenemistahti on sykäyksittäin jatkuvasti kiihtynyt. Tärkeimpiä oikeudellis-poliittisia merkkipaaluja kehityksessä ovat Maastrichtin unionisopimus, Amsterdamin sopimusmuutokset ja Tampereen Eurooppa-neuvosto lokakuussa 1999, maailmantapahtumista vastaavasti ehdottomasti syyskuun 11. 2001.¹ Lähivuosina EU:n rakenteiden uudistaminen tulee olemaan keskeisenä tehtävänä, ja tuon työn yhteydessä myös poliisi- ja rikosasiain yhteistyön nykymuodot saatetaan esittää järjestettäväksi kokonaan uudestaan.

Jo terminologisesti on tiettyä eroa siinä, puhutaanko Euroopan unionin ns. kolmannen pilarin alaisuudessa tapahtuvasta hallitustenvälisestä yhteistyöstä vanhahtavasti ja ministeriöiden toimialoihin viitaten 'oikeus- ja sisäasioiden yhteistyönä' (OSA), vaiko komeammin 'Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen' luomisena osana 'kansalaisten Eurooppaa'. Hienommalta kalskahtava terminologia on Amsterdamin sopimusmuutosten myötä tullut säännöstasolle, vaikka asiasisällöt eivät ole ratkaisevasti muuttuneet.

Tavoite tehdä Eurooppa 'kansalaisten Euroopaksi', tavoite kääntää eliittivetoisen integraation suunta toiseksi, on ollut olennainen osa hahmoteltaessa projektia todellisen eurooppalaisen oikeusalueen luomisesta. Tavoitteena olevaa todellista oikeus- aluetta luonnehtii 'yhteinen oikeustaju'. Kansalaiset tarvitsevat paitsi oikeuksia, myös suojaa oikeuksiaan uhkaavilta vaaroilta. Erityisen suureksi uhkaksi on koettu valtioiden rajat ylittävä järjestäytyneet rikollisuus, joka onkin esillä myös monella muulla kansainvälisellä kriminaalipolitiikan foorumilla. Tästä valtioiden rajat ylittävästä rikollisuudesta osa liittyy suoraan tai välillisesti Euroopan taloudelliseen integraatioon, ja on eräänlaista heijastusvaikutusta siitä. Yhteiset toimet tiettyjä rikollisuuden muotoja vastaan ovatkin eräänlaisia vastatoimia niitä rikollisuutta edistäviä vaikutuksia vastaan, joita liittyy EY:n neljän perusvapauden toteuttamiseen ja rajavalvonnan vähentämiseen tai lakkauttamiseen (*Schengen*). 'Eurooppalaisella oikeusalueella' on kuitenkin myös se ulottuvuus, että kansalaistenkaan oikeudet eivät saisi

¹ Ajantasaisin tilanne on kootusti komission puolivuositain laatimassa seurantataulukossa: Biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of "freedom, security and justice" in the European union. Brussels, 30.5.2002, COM (2002) 261 final.

satunnaisesti olla riippuvaisia jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien eroista ja siitä, missä kulloinkin oikeutta käydään. Kansalaisnäkökulma on viemässä sellaisiin korostuksiin, että oikeusjärjestysten erot koetaan jo sinänsä oikeusalueen muodostamisen perustavoitteiden vastaisiksi.

Euroopassakin alueellisen sisäisen turvallisuuden kysymykset ovat nousseet yhä enemmän esille. Oikeus- ja sisäasioilla on myös yhä enemmän liittyviä EU:n ulkosuhteisiin. Odotettavissa oleva itälaajentuminen on niin ikään yksi keskeinen teema (ja kiireen syy); viimeisimmistä asiakirjoista näkyy yhä suurempia viittauksia itälaajenemiseen.

Euroopan alueen sisäisen turvallisuuden kysymykset ovat selvästi nykyisin korkean tason poliittisia kysymyksiä. EU:n kehitystä näissä asioissa suunnataan jopa Eurooppa-neuvostossa ja hallitustenvälisissä konferensseissa. Tämä on sinänsä uutta näissä asioissa, jotka yleensä ovat kulkeneet hiukan sivussa omalla painollaan. Etenkään Pohjoismaissa nämä teemat eivät toistaiseksi ole kuuluneet valtionpäämiestason tai valtakunnan politiikan keskeisiin.

Euroopan unionin rikosoikeus, jos sitä voi näin kutsua, on tietyllä tapaa kansainvälisestä rikosoikeudesta astetta kehittyneempi, astetta pidemmälle menevä ohjausmuoto, pidetäänhän maailman mittakaavassa EU:ta esimerkkinä erityisen tiiviistä alueellisesta integraatiosta. Kansainvälisessä rikosoikeudessa yleissopimukset toimivat rikosoikeuden lähentämisen ja muun oikeudellisen yhteistyön instrumentteina. Yleissopimuksetkin ovat siten harmonisointi-instrumentteja, jotka implementointivaiheessa ulottavat toisinaan vaikutuksensa suhteellisen syvälle kansallisiin oikeusjärjestyksiin. Kolmannessa pilarissa ei alkuaan ollut oikeastaan paljon enempää. Vasta Amsterdamin sopimuksella luotiin vahvempia välineitä. Viranomaisyhteistyön edistämässä ja siihen liittyvässä kriminaalipoliittisessa ohjauksessa mennään kaiken aikaa entistä syvemmälle.

Eurooppaoikeudesta on toisinaan vaikea saada kunnolla otetta. Se on kuin liikkuva maali, verkostomainen rakenne, jossa asiat liittyvät toisiinsa monin tavoin. On yhteismarkkinaoikeutta ja siihen liittyviä sektoripoliittikkoja. On toinen ja kolmas pilari, jotka aihealueina edustavat tietyllä tapaa yhteisöoikeuden vapauksien toteuttamiseen liittyviä täydentäviä toimia. Ulkomaalaisvirtojen hallinta, turvapaikkakysymykset, kolmansien maiden kansalaiset rikosten uhreina (rasismi, muukalaisvastaisuus) mutta myös potentiaalisina rikosentekijöinä kytkevät erilaisia politiikan ja kontrollin lohkoja toisiinsa.

Eurooppalaisen rikosoikeuden verkko käsittää muitakin alueellisia toimijoita kuin EU:n (mm. Euroopan neuvosto, YK:n alueellinen toiminta Euroopassa), ja kansainvälisoikeudellisesti velvoittavaa oikeutta samoin kuin erilaisia suosituksia antavia ja seurantaorgaaneja on lukuisia. Rahanpesuasioissa ja yleensäkin rikosten (ml. terrorismi) rahoittamiseen ja rikoshyödyn konfiskaatioon yhteydessä olevissa asioissa G 7

maiden perustama *Financial Action Task Force (FATF)* on arvovaltainen elin. EY/EU on itse yhä tiiviimmin mukana kansainvälisten yleissopimusten valmistelussa.

Monen toimijan tuottamien erilaisten normistojen ja niihin kytkeytyvien kansallisten toimenpiteiden seurannan lisäksi myös itse lainsäädännön reformitarpeet koskevat yhä useammin useaa lainsäädäntölohkoa. Usein mukana on niin esitutkintaan kuin muuhun rikosprosessiin liittyviä kysymyksiä, samalla kun aineellisen rikosoikeuden säännöksiä lähennetään. Keskinäistä oikeusapua koetetaan usein tehostaa poistamalla esteitä sen tieltä.

Kansainvälisessä kriminaalipoliittisessa yhteistyössä pääpaino on ollut kriminalisointivoitteiden luomisessa, eivätkä esimerkiksi rangaistustasokysymykset ole juuri olleet esillä. Poliisiyhteistyön muodot ovat olleet julkisoikeudelliselta perustaltaan suhteellisen heikosti säänneltyjä, eikä kaikista näistä toimista ole ollut tarpeen edes sopia valtiosopimuksia. Esimerkiksi Interpolin kansainvälis-oikeudellinen asema on edelleenkin epäselvä. Kansainvälinen poliisiyhteistyö on perinteisesti ollut pääasiassa tietojenvaihtoa, eikä yhteisille elimille ole yleensä siirretty operatiivisia valtuuksia. Tiedusteluluonteisia tietoja ei aina ole edes haluttu antaa yhteisiin tietokantoihin, koska on pelätty näiden tietojen vuotavan väärin käsiin. Joka tapauksessa käytännön tutkintatoimet ovat jääneet kansallisten viranomaisten tehtäväksi.

EU:n kolmas pilarikin edustaa alkuaan, ja pääosin edelleenkin, ruohonjuuritason poliisi- ja oikeusyhteistyön tarpeista lähtevää ohjelmaa, jossa rikoslainsäädännönkin lähentämistoimia tarkastellaan osin sisäasiain ja oikeusavun näkökulmasta, eikä niinkään itsenäisestä kriminaalipoliittisesta näkökulmasta.

2. Kohti tiiviimpää yhteistyötä

Yhteisen oikeuspolitiikan tiivistämisessä on kaksi päävaihtoehtoa: (1) *jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tiivistäminen* siten, että keskeisillä yhteistyön aloilla poistetaan yhteistyön esteitä ja lähennetään lainsäädäntöä tässä tarkoituksessa, ja (2) *yhteisen eurooppalaisen sääntelyn ja viranomaistason luominen*.

Ensin mainittu on ollut perinteisesti pohjoismaisen rikosoikeuden alan yhteistyön toimintamuotoja. Siinä on tukeuduttu oikeusalueita yhdistävään arvopohjaan ja yhteistyön osapuolten keskinäiseen luottamukseen ja vältetty ylikansallisten elinten luomista. Esimerkkinä tästä on rikoksentekijän luovuttamista koskenut pohjoismaisen erillisjärjestelmä, jonka osalta yhteistyössä menttiin aikanaan selvästi eurooppalaiseen yleissopimukseen perustunutta yleistä luovuttamislakia pidemmälle. Pohjoismaisen yhteistyö oli osin lainvalmisteluyhteistyötä, jossa tietoisesti tavoitteeksi otettiin oikeusjärjestelmien lähentäminen. EU:n tasolla jo tällainen yhteistyön lisääminen on siinä mielessä hankalampaa, että sen piirissä on selvästi suurempia eroja oikeus-

järjestelmien kesken, eikä yhteistä arvopohjaa löydy yhtä helposti. Toisaalta esimerkiksi rikoksentehtäjän luovuttamiseen liittyvien hankaluuksien voittamiseksi EU:ssa on etsitty huomattavasti radikaalimpia yhteistyömuotoja.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä korostui *jäsenvaltioiden välisen, horisontaalisen yhteistyön edistämisen tarve*, ja yhtenä suhteellisen uutena ulottuvuutena tuli vahvasti esiin pakkokeinoja koskevien viranomaispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Eurooppalainen pidätysmääräys, josta on vastikään annettu puitepäätös, on konkreettinen tämän ilmentymä: jäsenvaltiolle ei jätetä enää nimeksikään mahdollisuuksia harkita, onko epäilty luovutettava tätä pyytävään maahan, vaan käytännössä koko rikosoikeudelliseen luovuttamiseen liittyvä harkinta poistuu ja siirtyy samalla pois keskusviranomaiselta. Näin pitkälle menevä yhteistyövelvoite ei voi olla heijastumatta siihen, että myös aineellista lainsäädäntöä on tarpeen mukaan lähennettävä niiden rikosten osalta, jotka tulevat menettelyn piiriin, vaikka vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmä ei tätä suoraan edellytäkään. Vastavuoroista tunnustamista ollaan ottamassa varsin laajasti käyttöön. Lopullisen rikostuomion tunnustaminen mahdollistaa sen huomioonottamisen uudessa prosessissa ja miksei myös rangaistuksen täytäntöönpanon toisessa jäsenvaltiossa.

Horisontaalisen yhteistyön onnistumisessa keskeistä on, että eri jäsenmaiden viranomaiset muodostavat toimivan verkoston, että viranomaisten keskinäiset yhteydet ovat mutkattomia eikä välikäsiä tarvita ja että eurooppalaiset rakenteet ovat koordinoivia ja tuottavat lähinnä viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon liittyviä tukipalveluita. Euroopan tason viranomaisille ei tässä mallissa tarvita merkittävästi omia viranomaistoimivaltuuksia. Tästä asetelmasta on kolmannen pilarin yhteistyö lähtenyt liikkeelle, mutta se on jo edennyt ja etenemässä sellaiseen vaiheeseen, jossa mennään tätä pidemmälle (yhteiset tutkintaryhmät, *Europol*, *Eurojust*).

Yhteisten tutkintaryhmien perustaminen on tulossa mahdolliseksi. Tämähän oli osana jo toukokuussa 2000 hyväksyttyä oikeusapusopimusta, jonka voimaantulo tulee vielä viivästyämään. Asiasta onkin asian jouduttamiseksi säädetty vastikään puitepäätöksellä. Yhteinen tutkintaryhmä muodostettaisiin sinänsä jäsenvaltioiden tutkintaviranomaisten piiristä. Eurojustin tehtävänä on vastaavasti edistää tutkinta- ja syytetöimien koordinoitua valtioiden rajat ylittävän vakavan rikollisuuden osalta. Eurojustin henkilöstö koostuu sinänsä jäsenvaltioiden osoittamista yhdyshenkilöistä, jotka toimivat tarvittaessa eräänlaisina linkkipisteinä. Europolille, joka on jo toiminnassa, kaavailaan asteittain myös operatiivisia tehtäviä, esimerkiksi oikeutta osallistua yhteisten tutkintaryhmien toimintaan. Myös muille eurooppalaisille instituutioille saatettaisiin antaa operatiivisia tehtäviä ja valtuuksia: erityisesti eurooppalainen syyttäjäntoimi on keskusteluiden kohteena.

Jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämisen rinnalla toisena etenemistienä, jota siis ollaan varovasti kokeilemassa, on *varsinainen eurooppalaistaminen*. Tähän voi liittyä kansallisten normistojen lähentämistä tai jopa yhtenäistämistä, mutta yhtä olen-

naista on uudentyypisten toimielinten luominen ja operatiivisten toimivaltuuksien antaminen sellaisille elimille, joilla on ollut lähinnä tietojenvaihtoon liittyviä tehtäviä. *Euroopan syyttäväviranomaista* (EPP) koskeva hanke edustaa tyypillisesti tällaista ylikansallista lähestymistapaa, jossa kansallisten oikeusviranomaisten tehtäviä siirrettäisiin perustettavalle uudelle viranomaiselle. Mainittu hanke on jatkoa *Corpus juris* -nimellä tunnetulle varhaisemmalle hankkeelle, jossa oli niin ikään kyse tietynlaisen yhteisen Euroopan rikos- ja rikosprosessioikeuden ytimen luomisesta ja samalla eräiden eurooppalaisten intressien tunnustamisesta rikosoikeudellisen erityissuojan arvoisiksi.

Jo juridis-teknisistä syistä tuollainen 'eurorikoksia' määrittelevä ja niille erillisiä oikeusorgaaneja luova lähestymistapa on hankala, eikä ole aivan selvää, missä tilanteissa ja kuinka olennaista todellista lisäarvoa vaikkapa eurooppalaisesta syyttäväviranomaisesta olisi esimerkiksi EU-petosten vastaisessa toiminnassa ainakaan niissä maissa, joissa talousrikosjuttujen tutkintaan ja syyttämiseen on edes kohtuullisesti löydetty tehostamiskeinoja. Pohjoismaissa tällaisiin ajatuksiin onkin suhtauduttu suhteellisen varauksellisesti. Eurooppalaisen syyttäväviranomaisen luomista ja muita vastaavia uusia ulottuvuuksia ei voida edes saada aikaan pelkästään kolmannen pilarin piirissä toimien, vaan ne edellyttävät perussopimusten muuttamista. Lisäksi uusien virastojen perustaminen on kallis toimenpide, etenkin, jos samaa asiaa jo hoidetaan lukuisissa nykyisissä viranomaisissa.

Usein esitetään, että oikeudelliselta kannalta integraatiokehitys kulkee vain yhteen suuntaan: kohti ykköspilaria, joka jonkinlaisen painovoimakeskuksen tavoin vetää yhä uusia kohteita puoleensa. Tämän 'yleisen integraatiologiikan' mukaisesti myös oikeus- ja sisäasioiden pitäisi hiljalleen liukua yhteisöoikeuteen ja alkaa noudattaa sen periaatteita. Tällainen automatiikka ei kuitenkaan toistaiseksi ole pätenyt kolmannen pilarin jätettyjen oikeus- ja sisäasioiden kohdalla, poikkeuksena kuitenkin oikeudellinen yhteistyö siviilioikeudellisissa asioissa. Sitä koskevat asiat ovat siirtyneet yhteisöpilariin (Rooman sopimuksen 65 artikla).

Hallitustenvälisen yhteistyön aktivoituminen 1990-luvun lopulta lähtien oli osaltaan seurausta siitä, että jäsenvaltiot halusivat pitää itsellään rikosoikeudellista toimivaltaa koskevissa kysymyksissä viimeisen sanan. Yhteisöpilarin piirissä oli tapahtunut kuin varkain sellaista kehitystä, että jäsenvaltioille oli syntynyt velvoitteita sanktioida yhteisöoikeuden tavoitteiden vastaisia toimia ja käyttää tässä myös rikosoikeudellisia keinoja silloin, kun kansallisiakin vastaavia etuja suojattiin samalla tavalla.

Yhteisöoikeudestakin saattoi siis ikään kuin välillisesti juontua jäsenvaltioita sitovia kriminalisointivelvoitteita, *positiivisia* velvoitteita ulottaa rikosoikeuden suoja myös tällaisiin yhteisön etuihin. Kuitenkin tällaista asetelmaa voi pitää epätyypillisenä ja useimmiten yhteisöoikeus näyttäytyy toisella tavalla. Yhteisöoikeudessa vaikutus kansalliseen kriminaalipolitiikkaan ja rikoslainkäyttövaltaan on etupäässä toisensuuntainen, *negatiivisen* kriminaalipolitiikan mukainen: jäsenvaltiossa ei saada luoda ja

soveltaa kansallista lainsäädäntöä yhteisöoikeuden tavoitteiden vastaisella tavalla. Yhteisöoikeuden ns. neutralisoiva vaikutus tarkoittaa sitä, että kansallista rikoslainsäädäntöä säädettäessä ja sitä sovellettaessa ei saada yhteisöoikeuden ensisijaisuusperiaatteen vastaisesti kaventaa yhteisöoikeuden tuntemia perusvapauksia.

Positiivista kriminaalipolitiikkaa sisältävän EU-oikeuden erottaminen kolmannen pilarin alaisuuteen oli siis alkuaan tietynlainen vastaus siihen kehitykseen, jota yksöpilarissa oli tapahtunut. Toisaalta kolmas pilarikin on muuttunut siinä yhteydessä, kun komissio sai aloiteoikeuden, kun lainsäädännön lähentämistä varten luotiin nykyiset instrumentit, kun Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeen kolmannen pilarin hankkeita ryhdyttiin kiireisellä tahdilla ajamaan eteenpäin ja kun komissio ryhtyi pitämään tulostaulua hankkeista ja niissä saavutetusta edistyksestä. Kun tähän vielä tuli viime syksynä päälle terrorismin vastaisten toimenpiteiden kiirehtiminen, voi sanoa kolmannen pilarin instrumenttien olevan nykyisin aktiivisessa käytössä, ja samalla kolmannen pilarin alainen toiminta on yhä kiinteämmässä yhteydessä ylikansallisiin toimijoihin. Tiettyä ongelmana kolmannen pilarin toiminnassa on, että yhteiset eurooppalaiset intressit, vaikka niitä voidaan sinänsä suojata, eivät saa täyttä ilmausta, kun jäsenvaltiot katsovat asioita oikeastaan omalta kannaltaan eivätkä edusta itse unionia.

Jo tällä hetkellä se kriminaalipoliittinen ohjaus, jota kolmannen pilarin alan toimenpiteet merkitsevät, on suhteellisen aktiivista ja intensiteetin suhteen on menty monin osin jo pitemmälle kuin mihin Euroopan neuvoston harjoittamassa kriminaalipoliittisessa yhteistyössä tai edes Pohjoismaiden keskinäisessä yhteistyössä päästiin usean vuosikymmenen aikana. Jonkin hankkeen toteuttaminen kolmannen pilarin puitteissa ei siis ole estänyt sitä, etteikö näinkin olisi päästy jo pitkällekin eurooppalaisen oikeusalueen yhteisten periaatteiden toteuttamisessa ja eurooppalaisten intressien suojaamisessa. Eihän kansainvälinen rikosoikeuskaan ole näihin aikoihin saakka edellyttänyt erillisiä ylikansallisia toimielimiä, vaan valtiot ovat normaalin oikeudenhoitonsa puitteissa huolehtineet myös tällaisista ihmiskunnan yhteisistä asioista. Vastavuoroinen viranomaispäätösten pätevyyden tunnustaminen on tuonut selkeästi uuden ulottuvuuden ja uutta dynamiikkaa tähän integraatioon. Erilaisten yksittäisiä rikostyyppisiä koskevien puitepäätösten ohella periaatteellinen päätös (OSA-neuvoston päätelmä 26.4.2002) rangaistusten harmonisoinnista tietyissä rikoksissa on erityisen merkittävä.

Näyttää siis siltä, että nykyisten perussopimusten puitteissakin on saatu aikaan merkittävää edistystä eurooppalaisen oikeusalueen luomisessa, eikä ole tarvettakaan pyrkiä tuossa hankkeessa pidemmälle kuin mitä on välttämätöntä. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti päävastuu rikosoikeudenhoidosta kuuluu joka tapauksessa jäsenvaltioille. Vastaavasti, jos katsotaan tulevaisuuteen, voi arvella, että nykyiseen toimintamalliin liittyvät ongelmat voivat perustella myös ehdotuksia rikosoikeudellisen yhteistyön uudentyypiseen linjaukseen EY/EU:n puitteissa.

Toistaiseksi eduskunnan elimet ovat olleet varsin pidättyväisiä rikosoikeuden normiston harmonisointipyrkimysten suhteen. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 18/2001) suhtauduttiin suurin varauksin esimerkiksi perhe- tai rikoslainsäädännön harmonisoimiseen puitepäätöksin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 41/2001) oli vastaavasti katsottu, että rangaistustasojen vahvistamista puitepäätöksillä tulee välttää. Ulkoasiainvaliokunnan mukaan (UaVM 18/2001) vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue voidaan toteuttaa ilman suurempaa rikoslainsäädännön yhtenäistämistä.

3. Riskejä ja mahdollisuuksia

Sekä kolmannen pilarin että yhteisöpilarin muotoiseen oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön liittyy riskejä, mutta nuo riskit ovat hiukan erityyppisiä. Ensimmäisen pilarin alueella ylikansalliset toimijat, kuten komissio, Euroopan parlamentti ja EY:n tuomioistuin, ovat hyvin vahvoja. Ongelma on siinä, ettei näillä yhteisöoikeuden toimijoilla ole erityisen merkittävästi ymmärrystä rikosoikeudesta tai kriminaalipolitiikasta sen paremmin kuin rikosprosessista tai ihmisoikeuksista. Näkökulma rikosoikeudellisten ongelmien 'ratkaisuun' yhteisön oikeuden tasolla edellyttäisi sitä, että kyettäisiin todella erittelemään rikollisuusongelmia yleisellä eurooppalaisella tasolla. Ilmeisesti lähinnä EY:n budjetin suojaamisen osalta samoin kuin huumausainerikoksissa tällaista kokemusta on kertynyt, mutta monella muulla alueella ollaan varsin summittaisen tiedon varassa.

Kriminaalipoliittisen päätöksenteon erkaantuessa rikollisuuden tutkimuksesta on aina uhkaamassa se vaara, että uskotaan liiaksi lainsäädäntötoimien jo sinänsä ratkaisevan rikollisuusongelmia. Yhteisöoikeuden toimijoilta puuttuu sellaista kokemusta rikollisuusilmiöihin reagoinnista, jota kansalliselta tasolta löytyy paljon enemmän. Ylikansalliset toimijat eivät aina edes miellä ehdotustensa kriminaalipoliittista luonnetta ja vaikutuksia. Esimerkiksi rangaistusta tarkastellaan usein vain yhtenä sanktiona muiden joukossa.

Jos EY/EU haluaa kriminaalipolitiikan tekijäksi, sen olisi *opittava ajattelemaan kriminaalipoliittisesti ja analysoimaan moniulotteisesti kulloisiakin rikollisuus-ongelmia*. On edellytettävä rangaistusten *hyväksyttävän käytön ehtojen* aina täyttyvän (samaa tapaan kuin meillä perustuslakivaliokunta on luonut kriteerejä rikoslain hyväksyttävälle säätämislle). Tähän kuuluu se, että on edellytettävä luotavien säännösten toteuttavan riittävän korkea-asteista *kriminaalipoliittista rationaliteettia*.

Tällä erää on vielä vaikea uskoa, että EY/EU:lla olisi aidosti mahdollisuuksia omaksumaa tällaista aktiivista kriminaalipolitiikkaa itsenäisesti harjoitettavaa ja muokkaavaa roolia. Parhaimmillaan se onkin luodessaan kontaktipintaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien 'alhaalta päin' tapahtuvalle omaehtoiselle lähentämiselle ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämislle. Riskejä aktiivisesti harjoitettavan kriminaalipolitiikan

kan harjoittamisessa on: yhteisen kriminaalipoliittisen näkemyksen toteuttamisen nimissä lähennettäisiin oikeusjärjestelmiä toisiinsa, mutta luultavasti siten, että joidenkin rikosten osalta tähdättäisiin rangaistustasoja myöten jokseenkin samanlaiseen sääntelyyn kaikissa jäsenvaltioissa. Sisällöllisesti nuo ratkaisut saattaisivat näyttää omituisilta yhtä hyvin yksittäisten jäsenvaltioiden oikeusperinteestä katsottuna kuin kriminaalipoliittisesti. Kansallisten oikeusjärjestelmien sisäinen johdonmukaisuus voi helposti tästä kärsiä. Ongelmia kärjistäisi se, että rikostyyppien valikoituminen yhteisen kriminaalipoliittisen huomion kohteeksi vaikuttaa toisinaan satunnaiselta. Ajatukset yhteiseurooppalaisen lähestymistavan tarpeellisuudesta perustellaan usein sillä, että liikkuva rikollisuus muuten hakeutuu sinne, missä kontrolli on vähäisintä ja repressio lievintä. Tietyn tyyppisen rikollisuuden, esimerkiksi internetissä tapahtuvan, osalta näin voi ollakin mielekäästä ajatella. Suurin osa rikollisuudesta ei kuitenkaan ohjaudu tuolla tavoin.

Sinänsä OSA-asioiden yhteisöllisestä käsittelystä voisi olla etuakin. Erityisesti kolmannen pilarin alaisuudessa tapahtuvan lainvalmistelun heikkoudet perustelisivat sitä, että lainvalmistelutehtäviä voitaisiin keskittää yhteisön viranomaisille. Tietävästi tämäntyyppisiä kysymyksiä onkin esillä EU:n instituutioiden uudistamista valmistelevan laajapohjaisen valmistelukunnan työskentelyssä.

EY:n / EU:n tason *perusoikeusjuridiikan kehittymättömyys* ja vinoutumat taloudellisten oikeuksien suuntaan merkitsevät nekin jonkinasteista riskiä sen suhteen, että rikostorjuntatoimenpiteitä ei osattaisi suhteellistaa riittävästi EU-kansalaisten ja EU:n alueella laillisesti oleskelevien henkilöiden perusoikeuksien suojan tarpeisiin. Mahdollisesti tuota kehitystä tuettaisiin nykyistä vahvemmillä eurooppalaisilla oikeusviranomaisilla. Ykköspilarissa toimittaessa siis suhteellisen selvästi nähtäisiin, että kriminaalipoliittinen ajattelutapa ja perustelutapa on tarpeen, mutta tuollaisiin odotuksiin olisi käytännössä vaikea vastata. Esimerkiksi tällä erää on hyvin vaikea nähdä, edustaako EY/EU-asiakirjoissa usein toistuva fraasi, että sanktioiden on oltava 'tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia', todella samalla jonkinlaisella käsityksellä rangaistusten tarkoituksesta yleisemmin? Onko EU-rikosoikeudessa kyse yksinomaan rikollisuuden vastustamisesta erittelemättömästi? Mitä huomiota kohdistetaan rikostorjuntaan ja rikosten ilmituloriskin lisäämiseen? Kuinka nähdään puolestaan vankeusrangaistuksen käyttö ja sen vaihtoehdot? EU:n tason lähestymistapa vaikuttaa usein jollakin tapaa suoraviivaiselta ja erittelemättömältä – ikään kuin rikoksen ja rangaistuksen suhteellisuus olisi itsestään selvä lähtökohta, eikä kontrollijärjestelmän kokonaisuutta yhtä vähän kuin rangaistustenkaan tarkoituksia ole tarpeen sen enempää teoretisoida. Vasta hiljalleen tämäntyyppisiä kysymyksiä on nousemassa aidosti esille.

Erityisesti rikosoikeuden varsinaiseen eurooppalaistamiseen – aidosti eurooppalaisen rikosoikeuden ytimen luomiseen säätämällä joitakin rikoksia 'eurorikoksiksi' – tuntuu liittyvän sentyyppinen ajatus, että tämä voisi olla jonkinlainen läpimurto Euroopan valtiollisen kehityksen näkökulmasta, siis selkeä askel kohti liittovaltiomallia.

Näin olisi ainakin siinä tapauksessa, että yksinomaista rikosoikeudellista toimivaltaa siirrettäisiin yhteisön toimielimille. Toimivallan siirto yhteisön elimille edellyttäisi kansallisen vaikutusvallan leikkausta erityisesti siinä tapauksessa, että OSA-asioita koskevaa yhteisöoikeutta tuotettaisiin jatkossa määräenemmistöpäätöksin.

On jo sellaisenaan hiukan ongelmallista, jos rikosoikeuden järjestelmän kehittämisesä tulee mukaan tämäntyyppisiä näkökohtia: etenemisestä kohti yhä vahvempia ylikansallisia toimielimiä tulee helposti Eurooppa-poliittisten kiistojen kohde ja itsetar koitus, eikä varsinaista sääntelyongelmaa eritellä kaikella huolellisuudella. Mitä enemmän muut kuin suoraan kriminaalipoliittikkaan ja rikostorjuntaan liittyvät asiat ovat pinnalla, sitä herkemmin tehdään päätöksissä virheitä, joiden taloudelliset ja inhimilliset kustannukset voivat olla merkittäviä.

Kansallinen kokemus on jo osoittanut sen, etteivät rikollisuusongelmat ole ratkeavia ongelmia, vaan monimuotoisia ongelmavyhtejä, joihin tarvitaan asian laatua vastaavia keinoja ja keinoyhdistelmiä. Liian yksinkertaistettu näkemys voi johtaa kriminalisointien ns. *symboliseen käyttöön*, jos uskotaan turhaan siihen, että lainsäädäntötoimi yksin ratkaisee ongelmia. Eurooppaoikeuden yhteydessä tällainen havainto ei olisi sinänsä uusi. Olihan yhteisöoikeuden puolellakin kuvitelmana, että yhteismarkkinoiden luominen onnistuu sääntelyitä purkamalla, mutta todellisuus on ollut ihan muuta: on seurannut ennen näkemätön normitulva.

Nykyiseen kolmannen pilarin yhteistyöhön liittyy vastaavasti riski siitä, että koska toimitaan hallitustenvälisen yhteistyön puitteissa, ei nähdä lainsäädännön lähentämisen kriminaalipoliittisia ulottuvuuksia. Tätä voi kuvata kuluneella vertauksella: häntä heiluttaa koira! Kansallinen kriminaalipoliittikka sopeutetaan niihin tarpeisiin, joita EU:n tasoinen yhteistyö edellyttää, eikä oikeastaan havaita olevan tarvettakaan hahmottaa EU:n tasoista kriminaalipoliittikkaa – koska siitä huolta kantavat elimet ovat suhteellisen vähäisessä roolissa ja koska jäsenvaltiot katsovat asiaa kukin omalta kannaltaan. Jää osin sattumanvaraiseksi, mitkä aihepiirit kulloinkin nousevat huomion kohteeksi. Ollaan vastaavassa tilanteessa kuin kansainvälisessä rikosoikeudenhoidon yhteistyössä yleensäkin: on oltava mukana hyvissä hankkeissa, jos ei halua leimautua hankalaksi. Yhteistyön lisäämisestä tulee itseisarvo, joka ohittaa tarpeen tarkastella hankkeita kotimaisen kriminaalipoliittikan näkökulmasta tai ylipäättään kriminaalipoliittisesti. Yhteistyön lisäämisen tarve on realiteetti, ja keinoja vastata näihin tarpeisiin on löydettävä. Kuitenkin mitä syvemmälle tällaisessa yhteistyössä mennään, sitä ongelmallisempaa on, ettei asioista puhuta niiden todellisilla nimillä.

Jos lähdetään siitä, että rikosasiain yhteistyön tavoitteena on viime kädessä supistaa eurooppalaisten kansallisten oikeusjärjestelmien eroavuuksia ja lähentää konkreettisia rangaistustasoja toisiinsa niissä rikoksissa, joiden suhteen tällainen yhteinen lähestymistapa on sopimuksiin kirjattu, *oikeusvertailevalla tiedolla* olisi kovasti kysyntää. Mitä ovat ne rangaistuskäytännöt, joita pyrimme lähentymään tai joihin nähden joudumme lähentymään? Mistä otetaan standardit? Mitä kriminologinen tutkimus kertoo

sen rikollisuuden luonteesta, jonka varalta vastatoimiin ollaan ryhtymässä? Ovatko keinot mielekkäitä tästä näkökulmasta?

Jo yleispiirteinenkin kuva eurooppalaisten valtioiden rangaistusjärjestelmistä kertoo suurista eroista sekä rangaistusten keinovalikoimassa että rangaistuksille asetetuissa tavoitteissa. Eurooppa on suuri ja siellä on hyvin monentyyppistä kansallista rikosoi-keutta. Pohjoismaissa on viime vuosikymmeninä uudistettu mittavasti sekä rikosoi-keutta että rikosprosessia eri vaiheissaan. Uudistukset ovat pääosin perustuneet huo-relliseen kriminaalipoliittiseen analyysiin ja rikosoikeudellisten kontrollikeinojen suuntaamiseen uudentyyppisten uhkien torjuntaan. Rikosprosessilainsäädännössä on otettu ihmisoikeudet vakavasti. Esimerkiksi talousrikokset ovat saaneet kaikissa Poh-joismaissa huomattavasti kriminaalipoliittista huomiota osakseen, ja kaikissa niissä on voimassa nykyaikaista lainsäädäntöä. Esimerkiksi jonkinlainen yhteisösakkojärjes-telmä on voimassa näistä jokaisessa. Juridis-teknisesti lainsäädäntöä on kehitetty, mutta repressiotasoa ei ole ollut tarpeen nostaa tavattomasti. *Rikoksentorjunnassa* on ollut esillä muitakin keinoja kuin rangaistukset, ja eritoten tärkeiksi koettujen rikos-ten *selvittämisprosenttia* on koetettu pitää kohtuullisen korkeana. *Suomella tai muil-lakaan Pohjoismailla ei ole ollut suuria vaikeuksia toteuttaa omassa lainsäädännös-ään niitä uudistuksia, joita esimerkiksi EY:n budjetin suojaaminen petoksilta on edellyttänyt.* Monessa muussa maassa odotetaan Euroopan tasoiselta oikeudelta rat-kaisuja kotoperäisiin ongelmiin.

Jos hyväksytään se, että koko yhteisön alueella rangaistustaso yhteisten toimien koh-teeksi valituista rikoksista lähenisi toisiaan, joudutaan Suomessa ja muissa pohjois-maissa hyväksymään se tosiasia, että meillä linjaa on kiristettävä, vaikka tuohon muutokseen ei sinänsä olisikaan tarvetta yksinomaan omien järjestelmiemme toimin-nan näkökulmasta eikä senkään yhteistyön näkökulmasta, jossa olemme osallisina. Erityisesti Etelä-Euroopan ehkäpä hieman heikommin toimivissa oikeusjärjestyksissä rangaistusasteikot ovat korkeampia ja tuomittavat rangaistuksetkin yleensä ankaram-pia, niissä sektorikohtainen viranomaisvalvonta ei välttämättä ole kovin tehokasta ja rikoksentekijöiden kiinnijäämisriski lienee vähäisempi kuin Pohjoismaissa. Lisäksi tutkinta- ja rikosprosessi etenevät kotimaisiinkin oloihin verrattuna kovin hitaasti. Rikostorjunnan kokonaisuudessa rangaistusuhkat ja rangaistukset toimivat silloin toisentyyppisten lähtökohtien varassa. Myös aivan muunlaiset, lähinnä kulttuuriset, lainsäädännölliset ja poliittiset seikat, kuten lainuudistusten tiellä olevat poliittiset kynnykset ja päällekkäisten viranomaisorganisaatioiden keskinäinen kilpailu resurs-seista ja vallasta, ovat näissä maissa saattaneet hidastaa rikosoikeuden ja rikosproses-sioikeuden modernisointia ja samalla lainsäädännön sopeuttamista eurooppalaisten intressien suojan toteuttamiseen kansallisen oikeusjärjestyksen tasolla. Syvälliselle oikeusvertailevalle osaamiselle olisi kysyntää tällaisten ilmiöiden ymmärtämiseksi.

Rikosoikeuden sääntelyiden lähentämisessä kohteeksi valittu normialue vaikuttaa siihen, mitä toimenpiteiden kansalliset vaikutukset ovat. Esimerkiksi terrorismirikok-sissa tai kansainvälisissä sotarikoksissa voidaan kansainvälisen yhteistyön paineiden

vuoksi joutua muotoilemaan uudelleen omia aikaisempia periaatteita, mutta tämä ei aina välttämättä ole kovin kohtalokasta. Yleensä näiden rikostyyppien osalta ei edes ole vakiintunut mitään kotimaisen oikeuden linjaratkaisuja, kun tuomioistuimeen asti edenneitä juttujakaan ei ole ollut. Pohjoismaissa on onneksi hyvin vähän kokemusta terrorismista tai sotarikoksista, mutta muualla Euroopassa jo enemmän.

Kansallisesta näkökulmasta on kriminaalipoliittiselta kannalta eniten vaikutusta sellaisilla toimilla, jotka *koskevat meillä kansallisesti runsaasti sovellettua normistoa*. Esimerkiksi maksuvälinerikokset ja huumerikokset ovat sellaisia. Huumerikossääntely on jo tälläkin erää pitkälle kansainvälisin sopimuksin puiteistettu. Jos yleisurooppalaiset intressit vaativat, että maksuvälinerikosten juridista rakennetta ja niistä tuomittavia rangaistuksia on puitepäätöksin yhtenäistettävä valtion rajat ylittävien maksuvälineiden käytön tilanteiden varalta, tuolla toimenpiteellä on vaikutusta kaikkien maksuvälinerikosten sääntelyyn, koska meillä ei ole erillistä normistoa kansallisia tilanteita varten, vaan yhtä ja samaa normistoa sovelletaan aina. Jos rajat ylittävän rikollisuuden ongelmat perustelevat vaikkapa rangaistusten määräämiseen yleisellä tasolla vaikuttavia uudistuksia, kuten osallisuus- ja yritysoppien ja niiden rangaistuksen määräämiseen olevan vaikutuksen sääntelyn, tai vaikkapa ehdonalaiseen vapautteen päästämistä koskevan sääntelyn yhtenäisesti jäsenmaissa, tällaiset uudistukset ulottaisivat vaikutuksensa todennäköisesti varsin laajasti jäsenvaltioiden rikosoikeuteen ja rangaistusjärjestelmiin. Tällaisiakin ehdotuksia saatetaan lähiaikoina olla esittämässä rangaistustasojen lähentämiseksi tietyissä rikostyypeissä. Näissä yhteyksissä on syytä varoa, ettei kansallinen kriminaalipoliittinen liikkumavara kapene tarkoitettua enempää, ja että jos on tarvetta eurooppalaiseen lähentymiseen, sellaisten kanssa on voitava elää.

Aivan olennaisesti myönteisempiä näköaloja olisi siinä, että EU alkaisi suurrikollisuuden ohella kiinnostua kansalaisten hyvinvointia haittaavasta tavanomaisesta rikollisuudesta. Esimerkiksi EU:n toimintaansa aloitteleva rikostorjuntaverkosto (EUCPN), jossa kansalliset rikostorjuntaneuvostot ovat jäseninä, voisi muodostaa kanavan, jota myöten esimerkiksi nuorisoriikollisuuden, kaupunkiriikollisuuden ja huumeriikollisuuden torjunnassa hyvät innovaatiot leviäisivät nopeasti toisiin jäsenvaltioihin. EU voisi myös alkaa rahoittaa erityisin ohjelmin tällaisia tarkoituksia palvelevaa toimintaa, jonka painopiste olisi aivan muualla kuin oikeusjärjestysten yhtenäistämässä.

4. Kansalliset vaikutusmahdollisuudet OSA-asioissa

OSA-asioissa edellytetään päätöksenteolta neuvostossa yksimielisyyttä silloin, kun käytetään keskeisiä oikeudellisia instrumentteja. Tässä mielessä kaikilla jäsenvaltioilla on yhtäläinen mahdollisuus estää jonkin hankkeen eteneminen. On kuitenkin selvää, että koska on kyse poliittisesta yhteistyöstä, tosiasiallinen kynnyks jonkin jo

pitkälle valmistellun hankkeen pysäyttämiseen tuossa vaiheessa on suhteellisen korkealla. Siihen tulisi kuitenkin olla valmiutta silloin, kun jonkin hankkeen katsotaan aidosti olevan kotimaisten etujen vastainen eikä sitä ole vakuuttavasti perusteltu tätä laajempien etujen näkökulmasta.

Kolmannessa pilarissa keskeinen toimija on valtioneuvosto, jonka edustajat osallistuvat lainsäädännön valmisteluun EU:n elimissä ja tekevät päätökset neuvostossa. Euroopan parlamentilla on tietty rooli niin ikään. On kuitenkin selvää, että kansalliset parlamentit voivat nekin vaikuttaa kansallisten kantojen muodostumiseen. Se, missä laajuudessa tämä on mahdollista, on kiinni kulloisenkin kansallisen valtiosäännön tähän antamista keinoista. Suomen perustuslain 93 §:ssä säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Valtioneuvosto vastaa EU-asioiden kansallisesta valmistelusta kuitenkin niin, että eduskunta osallistuu tähän perustuslain säätämällä tavalla. Varsinaisen villakoiran ydin on perustuslain 96 ja 97 §:ssä. PL 96 §:ssä säädetään valtioneuvoston velvollisuudeksi antaa eduskunnalle kirjelmällä tiedoksi ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi ja muiksi toimiksi, jotka perustuslain mukaan muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Eduskunta puolestaan määrittelee kantansa asiassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voivat antaa ehdotuksesta myös lausunnon valtioneuvostolle.

Perustuslain esitöiden mukaan tuollaisessa lausunnossa voidaan ”tuoda esille valiokunnan näkemys Suomen neuvottelutavoitteista ja tarpeen mukaan myös siitä, millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa. Valiokunnan antamaa lausuntoa olisi pidettävä ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille Euroopan unionin päätöksenteossa. Jos valiokunnan kannanotoista joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, olisi menettelyn perusteista tehtävä selkoa asianomaiselle valiokunnalle (EV 20.12.1994/HE 318/1994 vp). Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voisi siten tulla parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi (HE 318/1994 vp).”

Perustuslakivaliokunta totesi omassa mietinnössään (PeVM 10/1998 vp, s. 28-29), että eduskunnan kannan ensisijaisuus lähtökohtana asioiden unionikäsittelyä varten muodostettaville kansallisille kannanotoille ”perustuu...joka tapauksessa eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä eikä siksi vaadi tuekseen perustuslakiin kirjattavia erityisiä säännöksiä”.

Valtioneuvostolla on laaja velvollisuus informoida asianomaisia valiokuntia asian käsittelystä Euroopan unionissa. PL 97 §:ssä on erikseen säännöksiä mm. eduskunnan tiedonsaantioikeudesta koskien Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltäviä asioita. Yleensä eduskunnan elimet voivat tavalla tai toisella käsitellä asiaa tiedon siitä saatuaan ja esimerkiksi antaa lausunnon asian johdosta.

Valtioneuvosto, ja ne sen ministeriöt, joiden hallinnonalalle asia kuuluu, ovat siis OSA-asioissa keskeisiä toimijoita. Perustuslain säännösten mukaan valtioneuvosto ei

ole tarkkaan ottaen täysin sidottu eduskunnan elinten tukeen ja siis eduskunnan ottamiin nimenomaisestiin kantoihin, vaan sille jää myös itsenäistä valtaa poiketa niistä tilanteen vaatiessa. Kannanmäärittelyssä on nimenomaan haluttu välttää se, että valtioneuvosto tarvitsisi eduskunnan valtuutuksen. Toisaalta mahdollisuus poiketa eduskunnan määrittämästä kannasta lienee kuitenkin tarkoitettu vain poikkeustilanteessa käytettäväksi, ja näissä tilanteissa olisi asia tuotava joka tapauksessa vielä uudestaan asianomaiseen valiokuntaan.

EU-asioita koskeva päätöksentekojärjestelmä olisi itsessään aiheellinen tutkimuskohde: olisi syytä selvittää esimerkiksi kuinka tehokkaasti eduskunta pystyy todellisudessa vaikutusmahdollisuuksiaan käyttämään. Erityistä väriä asiaan tuo se, että EU:n omassa päätöksenteossa valmistelun kohteena olevat asiat voivat muuttua nopeasti, ja esimerkiksi sellainen puitepäätosehdotus, jota ei saada yksimielisesti hyväksytyksi, voi johtaa siihen, että asia hoidetaankin toisentyypisen, juridisesti vähemmän sitovan ohjausinstrumentin välityksellä.

Valtioneuvosto määrittää EU-asioissa omankin kantansa, joka on ilmoitettava suurel-le valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle. Poliittinen vastuu valtioneuvostolla toki on kaikesta toiminnastaan.

Ainakin periaatteessa kotimainen valtiosääntö antaa siis eduskunnan elimille suhteellisen vahvan aseman EU-asioden valmistelussa. Erityisesti kannattaa panna merkille, ettei OSA-asioita ole asetettu mitenkään kevyemmän vaikuttamismenettelyn piiriin kuin muitakaan EU-asioita. Tämä johtuu tietysti asian luonteesta. Koska esimerkiksi direktiivi tai puitepääto on asiallisesti ottaen lainsäädäntövelvoite, eduskunnan myöntämääräämisoikeus on koetettava toteuttaa mahdollisimman 'etupainotteisesti', koska kansallisen toimeenpanon yhteydessä kädet ovat jo varsin sidotut. Olennaista on, kuinka eduskunta onnistuu valtiosäännön suomien mahdollisuuksien käyttämiseen ja sitä kautta vaikuttamaan asioiden valmisteluun EU:n tasolla. Mikäli taas tämä ei toimi kunnolla, oikeastaan tosiasiallista lainsäädäntövaltaa on liukunut valtioneuvostolle ja ministeriön virkamiehille.

5. Juridisen tutkimuksen tarve ja pohjoismaisen lähestymistavan hahmottelu

Kolmannen pilarin asioiden tutkiminenkin on hiukan hankalaa: tutkijoilla ei ole OSA-asioissa vastaavanlaista tiedonsaantioikeutta kuin mikä eduskunnalle on taattu, eivätkä tutkijat myöskään yleensä osallistu lainvalmisteluun EU:n tasolla tai kansallissellakaan tasolla, ellei joku yksittäinen tutkija juuri satu olemaan ministeriön tehtävissä. Asioiden reaaliaikainen seuranta on akateemiselle tutkijalle hankalaa, koska muut tuntevat reaali-prosessin paremmin. Kolmannen pilarin aihealueelle liikkuu valtavasti erilaisia aloitteita ja valmisteluasiakirjoja, joiden realistisuutta ja toteutumismahdollisuuksia on tutkijan näkökulmasta on usein vaikea ennakoita – tässä

suhteessa kotimainen perinteinen lainvalmistelu on huomattavasti ennakoitavampaa. Vastaavasti myös EU:n suuretkin puitteet ovat lähes jatkuvasti uudelleenharkinnan kohteena. Juristit ovat ylipäättäänkin tottuneet tutkimaan vasta kansallisesti voimassa olevaa sääntelyä, eikä vireillä olevia hankkeita. Esimerkiksi kansallisten vaikutusmahdollisuuksien arviointi OSA-asioissa on varsin pitkälle sidoksissa valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin ja tulkintoihin, eikä rikosoikeuden tutkijan ole tarvinnut yleensä tuntea näin paljon valtiosääntöoikeutta tai eurooppaoikeutta. Poliisioikeudellinen tutkimus on Suomessa ylimalkaan ollut merkitykseensä nähden vähäistä, mikä nyt näkyy entistä vakavampana puutteena.

Vaikutelmani on, että Suomessa eduskunta on suhteellisen aktiivisesti pitänyt ohjaksia EU-asioissa ja käyttänyt valtiosäännön sille suomia mahdollisuuksia, mutta kaiken aikaa on vaarana, ettei sille jää riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia arvioida erilaisten usein vielä nopeasti muuttuvien ehdotusten todellista merkitystä Suomen oikeusjärjestyksen kannalta. Ministeriöissä poliittiselle johdolle ja sen ohjauksessa työskenteleville muutamille keskeisille virkamiehille on sälytetty hyvin raskas vastuu – eikä heilläkään välttämättä ole mahdollisuuksia arvioida erilaisia hankkeita riittävästi yleiseltä merkitykseltään.

Kun OSA-asioissa vielä ollaan siirtymässä yhä selvemmin kriminaalipoliittisesti olennaisiin kysymyksiin, kuten rangaistustasoihin, ja kun EU:n tasolla kriminaalipoliittinen ohjausverkko selvästi tiivistyy monien sinänsä erillisten toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta, olisi eduskunnan ja valtioneuvoston käytettävissä oltava riittävästi tietoa eri eurooppalaisista oikeusjärjestelmistä ja rikollisuusongelmien luonteesta sen arvioimiseksi, kuinka painavia ovat ne perusteet, jotka edellyttävät yhteistyön nimissä Suomea tarkistamaan oikeusjärjestystään osana yhteistyön edistämistä.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, joka toimii valtioneuvoston yhteydessä, on profiililtaan varsin kansallinen, eikä siellä ole laajasti harrastettu kolmannen pilarin yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti on toiminta-alaltaan kansainvälisempi, mutta sen päähuomio on YK:n alaisessa kriminaalipoliittisessa toiminnassa. Euroopan unionin oikeuden kehitystä seurataan myös Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yhteydessä toimivassa Kansainvälisen talousoikeuden instituutissa (KATTI). KATTI:n toimintaa voisi olla mahdollista suunnata entistä vahvemmin tälle uudelle alueelle. Varmasti myös tiedekunnan eri oppiaineista olisi koottava mukaan asiaosaamista. Tutkijayhteisöstä löytynee joka tapauksessa lisääntyvää kiinnostusta aihepiiriin sen yleisen merkityksen kasvaessa. Tästä onkin jo merkkejä. Tällä erää ollaan liiaksi sellaisen vertailevan tiedon varassa, joka on syntynyt EU:n itsensä rahoittaessa erilaisia kansainvälisiä selvityksiä, jotka usein vielä liittyvät vireillä oleviin hankkeisiin. Näissä taas tutkijoita useinkin kutsutaan olemaan mukana. Olen itsekin mukana yhdessä rangaistusten harmonisointia selvittelevässä laajassa tutkimushankkeessa. Saadut kokemukset vahvistavat käsitystä siitä, että relevantin tiedon tuottaminen on alkuvai-

heessaan, eikä järjestelmien lähentäminen näytä mitenkään yksinkertaiselta tehtävältä.

Sellaista kotimaista tutkimusta tarvittaisiin, jossa OSA-asioita katsottaisiin yhtä hyvin kotimaisesta, pohjoismaisesta kuin kehittyvän eurooppalaisen kriminaalipolitiikankin näkökulmasta. Tietyllä tapaa voisi olla aiheellista hahmottaa – vaikka vain epävirallisesti – Suomen yleisempiä näkemyksiä, tavoitteita ja strategiaa poliisi- ja rikosoikeuden alan yhteistyön painopiste- ja sisältökysymyksissä.

Jos Ruotsissa ja Tanskassa (ja Norjassa) oltaisiin riittävästi Suomen kanssa samalla linjalla, voisivat nämä maat yhdessäkin koettaa vaikuttaa asioiden kulkuun. Pohjoismaiden neuvosto ja sen yhteydessä toiminut Pohjoismainen rikosoikeuskomitea olivat 1960-luvulta lähtien pitkään varsin aktiivisia rikosoikeuden alan lainsäädäntöyhteistyön edistäjänä. Olisiko sille nyt uutta tehtävää, kun hahmotetaan pohjoismaista näkökulmaa EU:n kolmannen pilarin politiikassa? Mikä olisi Pohjoismaiden linja EU:n toiminnassa ja mitä annettavaa Pohjoismailla olisi EU:lle tässä suhteessa? Ainakin Pohjoismaat muodostavat sellaisen pienimuotoisen oikeusalueen, jolla vastaavaa, joskin löyhempää projektia jo on kokeiltu. Monista muistakin maista voi lähteä liikkeelle hankkeita, joita Suomi voisi olla tukemassa.

Suomi voisi pitää esillä yhteistyön tarvetta sellaisilla 'pehmeillä' rikosoikeuden lohkoilla, kuten kaupunki- ja nuorisorikollisuuden torjunnassa, jossa rikollisuusongelmat ovat ennen muuta sosiaalisia ongelmia ja jotka vaativat pääasiassa muunlaisia toimenpiteitä kuin rangaistustasojen ja -järjestelmien yhtenäistämistä. Ei tietysti pidä luulla, että kaikki hyvä ja tarpeellinen jo löytyy Pohjolasta. Ympäristörikosoikeuden osalta Pohjoismaat ovat olleet edelläkävijöitä. On luotu juridisia vastuurakenteita pilaamistilanteisiin. Yleinen kehitys on ollutkin edullista, vaikka tuota vastuuta on vain hyvin harvakseltaan jouduttu realisoimaan. Näissäkin asioissa järjestelmän tehokkuus on kiinni muista asioista kuin rikosoikeudenhoidon koneistosta sinänsä: kun ympäristönsuojelutavoitteet on sisäistetty organisaatioissa, rikosvastuunkin perään tarvitsee vain harvoin kysyä.

Myös tutkijayhteisön yhtä hyvin rikosoikeuden kuin kriminologian puolella soisi kiinnostuvan EU-oikeuden ja kansallisen poliisi- ja rikosoikeuden suhteista ja tuotavan esimerkiksi oikeusvertailevaa tietoa paitsi tarpeellisena perustutkimuksena myös poliittisten päätöksentekijöiden työn helpottamiseksi: olisi tehtävä näkyväksi pohjoismaisen kriminaalipolitiikan ominaispiirteet ja etsittävä keinoja suunnata EU:n tason kiinnostusta näihin kysymyksiin. Myös jäsenvaltiolle kuuluvaa aloiteoikeutta on tarpeen käyttää välineenä tässä suuntaamisessa.

II Ari-Matti Nuutila: Muutamia reunaehtoja ”EU:n kriminaalipolitiikalle”

1. Horisontaalinen ulottuvuus

Seminaarin otsikkoaihe on valtavan laaja niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin. Horisontaalisesti yhteistyö on laajentunut Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella eksponentiaalisessa tahdissa. Rikosoikeus voi tulla ja tulee nykyään esille periaatteessa melkein minkä tahansa EU-sääntelyn yhteydessä, kunhan asialla on jonkinlainen kytkentä ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden” eurooppalaiseen alueeseen.

Toisaalta yhteistyö on tähän asti tapahtunut kolmospilarin alaisuudessa hallitusten välisenä yhteistyönä ja on edellyttänyt jäsenvaltioiden yhteisymmärrystä. Tällaisessa menettelyssä on yhtäältä voitu ottaa aidosti huomioon eri oikeuskulttuurien erot – toisaalta se on johtanut *hitaisiin* valmisteluprosesseihin sekä teknisesti *huonotasoisiin* ja osin sisäisesti ristiriitaisiin puitepäätöksiin.

Ennen kaikkea tilanteessa, jossa yhteistä lainsäädäntöä on ollut saatava aikaan ripeästi, kuten oli laita syyskuun 11. päivän jälkeisessä terrorismin vastaisessa lainsäädäntötyössä, lainvalmistelun heikkoudet korostuvat entisestään. Erilaiset puitepäätösluonnokset kiertävät kansallisissa parlamenteissa senkin jälkeen, kun neuvotteluissa on edetty pitkälle niistä eteenpäin. Asiakirjajulkisuus on puutteellista, koska pääsääntöisesti jäsenvaltioiden neuvottelupositiot jäävät julkisuuden ulkopuolelle.

Ongelma tässä on *kokonaisvaltaisen kriminaalipolitiikan loistaminen poissaolollaan*. ”Eurooppalainen oikeusalue” edellyttää ilman muuta lainsäädännön – myös rikoslainsäädännön – harmonisointia, mutta tuolta harmonisoinnilta voisi toivoa, että Komissiolla olisi edes jonkinlainen yleispolitiikka sen suhteen, mikä on näköpiirissä olevan tulevaisuuden kannalta eurooppalaisittain *olennaista* ja mikä ei.

Olisi hyvä myös miettiä, mitkä ovat aidosti *eurooppalaisia* ja mitkä aidosti *kansallisia* kriminaalipolitiikan kysymyksiä. Harmonisointi ei ole itsetarkoitus, eikä kaikissa asioissa yksinkertaisesti ole tarvetta lainsäädännön harmonisointiin. Rikosoikeudessa ja rikoksantorjunnassa ei ole yksiselitteistä ”eurooppalaista perinnettä”, vaan pikemminkin esimerkiksi pohjoismainen, saksalainen, ranskalainen jne. perinne.

Pahimmillaan kansallisten kriminaalipoliittisten (julkisten) keskustelujen siirtäminen EU:n puitteissa tapahtuvaksi (pääosin salaiseksi) lainvalmisteluksi voi osaksi *kuolettaa* kotimaisen kriminaalipoliittisen keskustelun. Myös perusoikeuskeskustelu, joka viime vuosina on noussut osaksi kriminaalipoliittista keskustelua, uhkaa näivettyä rikosoikeudellisissa kysymyksissä. Suomen valtioneuvoston ja eduskunnan tehtäväksi

jäisi vain sen miettiminen, millaisilla lakiteknisillä ratkaisuilla eurooppalaiset ratkaisut saadaan kotimaisen lainsäädännön osaksi.

Tällä hetkellä EU:n puitepäästösten ja yhteisten toimintojen lähtökohtana on aivan liian usein valitettava ja vakava, mutta sittenkin *yksittäinen* tapaus. Syyskuun 11. päivän tapahtumat 2001 antoivat aiheen ennennäkemättömän nopeaan lainvalmisteluun niin EU:ssa kuin myös YK:ssa. Viiden vuoden takainen pedofiilitapaus Belgiasta on parhaillaan johtamassa eurooppalaiseen puitepäättökseen lapsipornografiasta. Belgiassa ei tosin ole vielä saatu nostettua asiassa kansallisen lainsäädännön perusteella edes syytteitä, vaan epäilty on edelleen tutkintavankeudessa. Nyt valmistellaan puitepäästöä, joka koskisi EU-huippukokousten yhteydessä järjestettyjä väkivaltaisia mielenosoituksia. Ulkomaalaispolitiikan alueella Doverin satamasta löydetty, Ranskasta kuljetettujen kiinalaisten laittomien maahanmuuttajien ruumiit johtivat sääntelyyn kuljettajan vastuusta. Rasismin vastaiset EU:n toimenpiteet perustuvat pitkälti Saksassa ja Itävallassa havaittuun rasismiin.

Muitakin esimerkkejä voitaisiin esittää. Herää epäily, että EU-tason kriminaalipoliittiseksi kysymyksiksi ”*valikoituu*” lähinnä sellaisia suurten jäsenmaiden ongelmia, joiden käsittelyssä kansallinen oikeusjärjestelmä on epäonnistunut. Mitään yhteistä ja johdonmukaista oikeus- tai kriminaalipolitiikkaa EU:lla ei ole. EU:lla ei ole kansallisia oikeusministeriöitä vastaavaa direktoraattia, vaan asiat tulevat esille ja lainvalmisteluun sitä mukaa kuin rikostapauksia tulee laajaan julkiseen keskusteluun.

Kansallisella tasolla tämä tarkoittaa usein sitä, että keskeiset *kansalliset* lainsäädäntöhankkeet viivästyvät, kun EU:n tasolla on toimittava tapauskohtaisissa aikatauluissa. Syksyllä 2001 tämä oli erityisen ilmeistä – samaan aikaan kun Suomessa oli määrä antaa hallituksen esitys uudeksi rikoslain yleiseksi osaksi, terrorismiasioiden hoito Brysselissä verotti kohtuuttomasti oikeusministeriön lainvalmisteluosaston rikos- ja prosessioikeuden yksikön voimavaroja. Hallituksen esitys (HE 44/2002 vp) annettiin vasta loppukeväällä 2002. Ruotsissa on kritisoitu täsmälleen samaa asiaa – tärkeät kansalliset asiat, kuten viime syksynä nuorisorikollisuus ja perheväkivalta, saivat jäädä sikseen, kun Euroopassa tapahtui jotakin merkittävää.

On korostettava, että horisontaalinen jäsenvaltioiden yhteistyö on lähtökohtaisesti ollut *rikosprosessuaalista, ruohonjuuritason tarpeista lähtevää* eurooppalaista yhteistyötä. Tästä lähtökohdasta on perustettu niin OLAF yhteisöpetosten torjuntaa varten, Europol poliisiyhteistyötä edistämään ja Eurojust syyttäjien yhteistyöorganisaatioksi. Nämä hankkeet ovatkin olleet voittopuoleisesti myönteisiä. Toisaalta mitä pidemmälle tällainen rikosprosessuaalinen yhteistyö etenee, sitä selkeämmin esille nousee myös rikoslakien harmonisoinnin tarve.

2. Vertikaalinen ulottuvuus

Vertikaalisesti tilanne ei ole lainkaan helpompi. Yhteisen kriminaalipolitiikan tiivistämisessä voidaan tavoitella jäsenvaltioiden tiivistämisen ohella *yhteisen eurooppalaisen sääntelyn* ja viranomaiskoneiston luomista. Jälkimmäistä tavoitetta edustaa ennen kaikkea Komissio, niissäkin asioissa, joissa jäsenvaltiot suosivat hallitusten välistä yhteistyötä ja yleissopimuksia. Joissakin asioissa Komissiolla on selvästi itsenäinen, jäsenvaltioiden tahdosta poikkeava politiikka.

Ns. PIF-sopimus eli *Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi* tehty yleissopimus on laadittu kolmospilarin alaisuudessa hallitusten välisenä yhteistyönä ja se koskee EU-tulliveropetoksia ja EU-avustuspetoksia. Vaikka sopimus on tähän mennessä ratifioitu melkein kaikissa EU-maissa, Komissio pyrkii muuttamaan sääntelymallin ensimmäisen pilarin alaisuuteen ylikansalliseksi lainsäädännöksi. Taustalla on turhautuminen horisontaalisen yhteistyön hitauteen sekä eräiden jäsenvaltioiden viranomaisten haluttomuuteen soveltaa kansallisesti ratifioituja yleissopimuksia.

Komission alaisuudessa toimisi jäsenvaltioista ja Komissiosta riippumaton ”eurooppalainen virallinen syyttäjä” (EPP), joka vastaisi EU:n taloudellisia intressejä koskevien merkittävien rikosasioiden syyteharkinnasta ja esitutkinnasta kaikissa jäsenmaissa. Mainittuihin rikoksiin sovellettaisiin ylikansallista ”Corpus Juris” –rikossäännöstöä. Suomi ja eräät muut jäsenmaat ovat hyvin syin vastustaneet hanketta. Meillä on pidetty keskeisenä rikosentorjuntaa. Tärkeämpää kuin luoda uusia eurooppalaisia toimielimiä on luonnollisesti rikosentorjunta viranomaisyhteistyöllä ja uusilla kontrolloilla tehostavilla ratkaisulla.

On selvää, että PIF-sopimuksen sijaan säädettävä ylikansallinen rikoslaki ja syyttäjä edellyttäisivät perustamissopimuksen muuttamista. On myös selvää, että muutos olisi Suomen perustuslain vastainen ja edellyttäisi joko perustuslain muutosta tai poikkeuslakia. Käytännön rikosprosesseissa eurooppalaisen syyttäjän tuominen suomalaisiin tuomioistuimiin ei todennäköisesti ainakaan helpottaisi vero- ja avustuspetosten käsittelyä.

Oikeuspoliittisesti tärkeää on myös arvioida hankkeen *realistisuutta*. Yhtenä vertailukohtana voidaan pitää Yhdysvaltoja – riippumatta siitä, uskotaanko EU:n kehittyvän liittovaltioksi vai pysyvän valtioiden liittona. Yhdysvaltalainen rikosoikeuden harmonisaatio alkoi itsenäistymisestä vuonna 1776 – EU:n rikosoikeudellinen harmonisaatio Maastrichtin unionisopimuksesta vuonna 1992. Yhdysvalloista on siis saatavissa yli 200 vuoden ajalta kokemuksia siitä, mikä on mahdollista ja mikä on toivottavaa.

Yhdysvalloissa rikoslainsäädäntö on edelleen osavaltiokohtaista muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, eikä siinä suhteessa ole vakavasti edes esitetty rikoslainsäädän-

nön siirtämistä liittovaltion toimivaltaan. Edes syyskuun 11. päivän tapahtumat eivät merkinneet tässä suhteessa suurta muutosta osavaltioiden ja liittovaltion toimivallanjaossa. Sen sijaan Yhdysvalloissa on keskitytty päätösten ja tuomioiden vastavuoroiseen tunnustamiseen, poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön osavaltiorajoista riippumatta sekä liittovaltion poliisin (FBI) toimivaltuuksien kehittämiseen.

3. Yhteinen rangaistusasteikkopolitiikka

Etenkin Ranskan puheenjohtajuuskaudella vuoden 2000 loppupuoliskolla puitepäättöksiin alettiin kirjata entistä useammin ns. minimi-maksimirangaistuksia, eli maksimirangaistuksen vähimmäismääriä. Tällaisella politiikalla sellaisenaan on vain symbolinen merkitys rikoksista rankaisemiselle – vähintään yhtä olennaista olisi tietysti pyrkiä määrittelemään *vähimmäisrangaistukset*. Kun vielä tiedetään, että EU:n alueella ehdonalaiseen vapauteen päästämisen määräosat vaihtelevat, maksimirangaistuksilla vaikuttaa olevan ensi sijassa merkitystä poliittisessa keskustelussa, ei niinkään todellisessa rikosentorjunnassa.

Maksimirangaistusten yhtenäistämishankkeisiin liittyy todellinen kriminaalipoliittinen ongelma. Pohjoismaissa ja nyttemmin myös Saksassa ja Itävallassa ajatellaan, että *julkisen vallan ensisijainen tehtävä on torjua rikollisuutta*. Jos rikos on tapahtunut, julkisen vallan tulee kyetä selvittämään se. Vasta kolmannessa vaiheessa rikokseen syylliseksi todettu tulee voida tuomita rangaistukseen ja rangaistus tulee voida panna täytäntöön.

Voidaan siis perustellusti edellyttää, että rangaistusasteikkopolitiikan sijasta ensisijaista olisi rikollisuuden torjunta. Esimerkiksi yhteisöpetosten torjunnassa on vielä paljon tekemättä, puhuttiinpa sitten yhteisökaupan tullausmenettelyistä tai EU-avustusmenettelyjen kehittämisestä sellaisiksi, että rikosten tekemisen mahdollisuudet vähenisivät.

Tämä pohjoismaisen – lopputuloksiltaan kohtuullisen onnistuneen – kriminaalipolitiikan itsestäänselvyys ei ole lainkaan yhtä selvää eräissä Manner-Euroopan maissa. Aito rikosentorjunta edellyttää laaja-alaisia toimenpiteitä ja ongelmakeskeistä lähestymistapaa. Rikoksen tekeminen edellyttää motivoitunutta tekijää, otollista kohdetta ja puuttuvaa valvontaa. Maksimirangaistuksilla ei vaikuteta välittömästi mihinkään näistä tekijöistä. Kysymys on usein varsin arkipäiväisistä ja käytännöllisistä asioista.

Ranskalainen – ja samalla italialainen – keskittyminen rangaistusasteikkojen yläpään ja pohjoismainen monitieteellinen ja ongelmakeskeinen suuntautuminen rikosentorjuntaan ovat usein selvässä ristiriidassa. Olen kuullut eräässä kokouksessa painotettavan jopa sitä, että EU:ta eivät kiinnosta tosiasiat ja rikosten estäminen vaan lait ja tehdyistä rikoksista tuomittavissa olevat rangaistukset.

Vaikka hyväksyttäisiin EU:n suurten valtioiden ajama yhteinen politiikka rangaistusasteikkojen maksimeista, voidaan todeta seuraava. Huhtikuun 25.-26. päivinä 2002 OSA-neuvostossa hyväksyttiin neuvoston päätelmät maksimirangaistusten harmonisoinnista. Päätelmien uutuus koski sitä, että enää ei puhuttaisi yksittäisistä vuosista, vaan vaihteluväleistä tai *tasoista*. Ensimmäinen taso olisi 1 – 3 vuotta, toinen 2 – 5 vuotta, kolmas 5 – 10 vuotta ja neljäs taso vähintään 10 vuotta vankeutta. Nytkin siis puhutaan maksimirangaistusten vähimmäistasoista, ei rangaistusasteikoista.

Syy on ilmeinen. Puitepäästösten valmistelun yksi suuri ongelma on ollut se, että jäsenvaltiot ovat hyvistä syistä halunneet sopeuttaa puitepäästösten kriminalisointivoitteiden rangaistusasteikot kansallisten rikoslakiensa jo olemassa oleviin asteikkoihin ja ehdonalaista vapautta koskeviin määräyksiin. Uusi järjestelmä on kompromissi niiden maiden välillä, jotka pyrkivät yksinkertaisiin maksimirangaistusvaatimuksiin ja niiden, joissa on haluttu ylläpitää kansallista harkintamarginaalia rangaistusasteikoissa.

Toisaalta tämäkin ratkaisu vain siirtää ongelmaa. Jatkossa kiistat koskevat sitä, mille tasolle ”minimi-maksimi” kulloinkin tulisi asettaa. Lisäksi edelleen rikosentorjunta jää taka-alalle. Esimerkiksi lapsipornografian levittämisestä ollaan antamassa puitepäästöä, jonka valmistelun kuluessa on päädytty kolmatta tasoa koskeviin maksimirangaistuksiin. Lapsipornon levittämisen torjunnassa yhtä keskeistä on kuitenkin säännellä verkkoviestintää entistä kattavammin ja muutenkin vaikeuttaa pedofiilien toimintaa.

4. Päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen

Päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen on perinteisesti ollut pohjoismainen tapa torjua valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta. Kyse on kahdesta verraten yksinkertaisesta asiasta. *Jos oikeusjärjestelmät muistuttavat riittävästi toisiaan ja jos vieraan valtion lainkäyttökoneistoon voidaan luottaa*, mitään käytännöllistä estettä ei ole sille, että ulkomaiset lainkäyttöratkaisut hyväksyttäisiin Suomessa sellaisenaan. Tällainen tilanne on ollut Pohjoismaissa jo 40 vuotta, ja BeNeLux-maissakin pari-kymmentä vuotta.

Jos tätä tilannetta vertaa esimerkiksi Saksaan ja Ranskaan, jo kansallisten viranomaisten keskinäinen yhteistyö kangertelee. Saksassa syyttäjälaitos on osavaltioiden varassa, ja liittovaltion tasolla ratkaistaan vain liittovaltiota koskevat rikosasiat (lähinnä terrorismia ja vakoilua koskevat asiat). Ranskassa jokainen syyttäjä on oikeusministeriön poliittisen valvonnan alaisena, mutta itsenäistä ja riippumatonta Valtakunnansyyttäjänvirastoa ei ole. Ainoa kansallisesti toimiva syyttäjäviranomainen on Pariisin tutkintatuomari – siis tuomioistuineläinlaitoksen alainen syyttäjäorgaani, joka toimii kansallisesti merkittävässä asioissa.

Päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen laajentaminen on ollut myös Suomen valtioneuvoston ja eduskunnan kanta. *Tässä* harmonisoinnissa Suomi ja muut Pohjoismaat voisivat toimia nykyistä aktiivisemminkin Euroopan unionin pii-rissä. Jos politiikaksi jää vain ”siilipuolustus” eli sellaisista piirteistä kieltäytyminen, jotka eivät kotimaiseen järjestelmään sovi, vaarana on poliittinen tappio niin koti-maassa kuin myös Euroopan unionissa. Jos sen sijaan Pohjoismaat systemaattisesti edellyttäisivät sellaista päätösten ja tuomioiden vastavuoroista eurooppalaista tunnustamista, joka on täällä toiminut hyvin vuosikymmeniä, pohjoismainen kriminaalipoli-tiikka voisi saada omaa luonnetta EU:ssa.

Päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta hyvä esimerkki oli viime joulukuussa hyväksytty puitepäätös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä. Kun Pohjoismaille päätösluonnos ei aiheuttanut suuriakaan ongelmia, Italia vaati ensi vaiheessa päätök-sen soveltamisalan supistamista vain muutamiin rikostyyppeihin, mikä olisi käytän-nössä tarkoittanut koko puitepäätöksen vesittymistä. Ongelmia puitepäätöksen kanssa näkyi olleen myös esimerkiksi Saksalla ja Ranskalla.

5. Viranomaisten suorien yhteyksien lisääminen (Europol ja Eurojust)

Edellä päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta sanottu pätee myös viranomaisten suorien yhteyksien lisäämiseen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa juuri *tämä* on ollut tapa torjua rikollisuutta suuressa liittovaltiossa, jossa osavaltioiden rajat ovat liudentuneet tosiasiaa liikennemerkkeiksi moottoritiellä osavaltioiden rajoilla. Tässäkin suhteessa Suomi voisi olla aktiivisempi, eikä vain – kuten joskus kuulee Brysselissä – ottamassa ”rohkeaa etunojaa” ottamatta kuitenkaan selkeää uutta askelta eteenpäin.

Pohjoismaissa on perinteisesti osattu kombinoida eri viranomaistahojen yhteistyö kiinteämmin kuin muualla EU:ssa. Osasyys voi olla siinä, että pienissä yhteiskunnissa järkevä yhteistyö on helpompaa ja yksinkertaisempaa. Osasyys voi olla siinäkin, että Pohjoismaissa rikosoikeus on ymmärretty enemmän tai vähemmän *käytännölliseksi* instrumentiksi, jolla pyritään vaikuttamaan arkipäiväisiin yhteiskunnallisiin ongel-miin.

Teoreettisemmin asioita katsovissa ranskalaisessa, saksalaisessa ja italialaisessa oi-keuskulttuurissa viranomaisyhteistyö ei nouse – siis teorian tasolla – ylipäätään aina keskusteluun. Jos nouseekin, käytännön viranomaisyhteistyölle löydetään usein mei-käläisittäin oudolta vaikuttavia teoreettisia esteitä.

6. Lopuksi

Osittain edellä kuvaamani ongelmat ovat rakenteellisia. Rikosoikeudellinen yhteistyö ei ole oma politiikan alueensa EU:ssa, vaan se on alisteinen sisämarkkinoiden kehittämiselle, ihmisten, palvelujen ja pääomien liikkuvuuden kehittämiselle ja eri sektoripolitiikan lohkoille. Kyse on rakenteellisten vääristymien korjaamisesta rikosoikeutta apuna käyttäen, oli sitten kyse yhteisestä ulkomaalais- ja pakolaispolitiikasta, rasismin torjunnasta, vero- ja avustuspetoksista taikka organisoidun rikollisuuden torjunnasta. Tässä piilee keskeinen ongelma, jolle Suomi ei yksin mahda mitään. *Eurooppalaista kriminaalipolitiikkaa ei ole olemassa eikä näillä näkymin – ja nykyisen perustamissopimuksen puitteissa – myöskään ole tulossa.*

Painotuksia voidaan kuitenkin muuttaa. Voidaan toimia reaktiivisesta tai aktiivisesti. *Reaktiivinen* menettely tarkoittaa sitä, että reagoidaan Manner-Euroopan suurvalloista esitettyihin rangaistusasteikkovaatimukseen ja lopulta päästään siedettäviin kompromisseihin, kuten ansiokkaasti päästiinkin esimerkiksi terrorismipuitepäätöksen valmistelussa. *Aktiivinen* menettely tarkoittaisi sitä, että Suomi – yhdessä lähinnä Ruotsin, Tanskan ja myös Alankomaiden kanssa – nostaisi esille aidon rikoksentorjunnan ja sen edellyttämät toimenpiteet.

Kuten edellä totesin, rikokseen syyllistyminen edellyttää kolmea asiaa: motivoitunutta rikoksenteijää, otollista rikoksentehtilannetta ja ainakin tekijän kokemalla tavalla alhaista kiinnijäämisriskiä. Motivoitumista rikoksenteijäksi voidaan torjua hyvinvointivaltiollisella ja tasa-arvoisella yhteiskuntapolitiikalla, joka ei sellaisenaan kuulu EU:n toimivaltaan. Tilannekohtainen rikoksentorjunta sen sijaan koskee EU:ta. On vähennettävä mahdollisuuksia tuoda sisämarkkinoille esimerkiksi huumausaineita ja laittomia siirtolaisia. Poliisiyhteistyö, EU:n ulkorajojen valvonta ja kansainvälinen rikostiedustelu ovat aivan keskeisessä asemassa.

Ensi sijassa potentiaalista rikoksenteijää kiinnostaa kiinnijäämisriski. On melko tarpeetonta kehittää esimerkiksi eurooppalaista virallista syyttäjää, jos Vaalimaalta voidaan tuoda TIR-merkinnöin rekka Suomeen ilmoituksin, että tavara tullataan vasta Saksassa ja jos aitoa kontrollia sen suhteen, mikä on kuorman ”hävikki” matkalla Suomesta Saksaan, ei ole. Pirtun salakuljettajaa kiinnostaa ennen kaikkea kiinnijäämisriski, ei se, mikä on teosta maksimirangaistus. – Esimerkki kertoo samalla pienten jäsenmaiden vaikeuksista osallistua ”eurooppalaiseen kriminaalipolitiikkaan”. Pirtun salakauppa on lähinnä Suomen ja Ruotsin ongelma korkean alkoholiverotuksen vuoksi. Esimerkiksi Saksaa tai Ranskaa salakaupan torjunta ei samassa määrin kiinnosta.

Ennen kaikkea eurooppalaista keskustelua vaikeuttaa tiedon puute muiden jäsenvaltioiden kansallisista järjestelmistä. Meillä tai muualla on tehty varsin vähän *oikeusvertailevaa rikos- ja rikosprosessioikeudellista tutkimusta*. Vain eri jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien syvälinen – tai edes pinnallinen – tunteminen tekisi mahdolliseksi keskustelun siitä, mikä on yhteistä ja mikä erilaista sekä siitä, missä kysymyksissä sääntelyä kannattaa harmonisoida ja missä ei.

Pohjoismaille tällainen lähestymistapa on luonteva. Täällä ei perinteisesti ole luotettu vain ”omiin voimiin”, vaan oikeustieteellisen tutkimuksen lähtökohtana on ollut ainakin pohjoismaisten järjestelmien tunteminen ja yleensä jonkin keskieurooppalaisenkin. Mutta tässäkin asiassa olemme erilaisia – saksalaisissa oppikirjoissa ei viitata edes itävaltalaisiin eikä ranskalaisissa belgialaisiin, puhumattakaan vieraalla kielellä kirjoitetuista esityksistä.

Olisiko Suomen eduskunnan syytä olla aloitteellinen oikeusvertailevan tutkimuksen aikaansaamiseksi rikos- ja rikosprosessioikeudellisissa kysymyksissä?