



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 06.07.2004
KOM(2004)457 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

**Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi
28 päivänä helmikuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen saattamisesta osaksi
kansallista lainsäädäntöä**

{SEK(2004)884}

1. JOHDANTO

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 2 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella, mukaan neuvosto edistää Eurojustin kautta tapahtuvaa yhteistyötä erityisesti mahdollistamalla Eurojustin osallistumisen jäsenvaltioiden kansallisten syyttäväviranomaisten toiminnan yhteensovittamiseen. Eurojust on olennainen tekijä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artikla).

Eurojust perustettiin Euroopan unionin elimeksi 28. helmikuuta 2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä¹, jäljempänä 'Eurojust-päätös'. Eurojustin tavoitteena on edistää ja parantaa tutkinta- ja syytetoimien koordinoitua jäsenvaltioissa, parantaa yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä ja tukea niitä.

Eurojust-päätöksellä ei sinänsä pyritä kansallisten lakien lähentämiseen – toisin kuin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisella puitepäätöksellä. Joidenkin jäsenvaltioiden on ehkä kuitenkin muutettava kansallista lainsäädäntöään saattaakseen sen yhdenmukaiseksi päätöksen kanssa. Eurojust-päätöksen 42 artiklan mukaan tämä on tehtävä "viipymättä ja joka tapauksessa viimeistään 6 päivänä syyskuuta 2003".

Sekä Eurooppa-neuvosto että Euroopan unionin neuvosto ovat monesti korostaneet Eurojustin merkittävää asemaa terrorismin torjunnassa. Eräs esimerkki siitä on 19. joulukuuta 2002 tehty neuvoston päätös, jossa säädetään terrorismia käsittelevistä Eurojustin kansallisista yhteyshenkilöistä.²

Espanjassa 11. maaliskuuta 2004 tapahtuneiden terroristihyökkäysten jälkeen 25. maaliskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto painotti terrorismin torjuntaa koskevassa julistuksessaan jälleen Eurojustin ratkaisevan tärkeää asemaa. Se kehotti jäsenvaltioita toteuttamaan Eurojust-päätöksen täysimääräiseen täytäntöönpanoon tarvittavat toimenpiteet kesäkuuhun 2004 mennessä ja "varmistamaan, että nykyisten EU:n elinten, erityisesti Europolin ja Eurojustin, käyttö on optimaalista ja mahdollisimman tehokasta yhteistyön edistämiseksi terrorismin torjunnassa" ja että "Eurojustia käytetään mahdollisimman paljon" kyseiseen tarkoitukseen.³ Terrorismin torjunnan lisäksi Eurojust voi antaa merkittävää tukea monen oikeudellista yhteistyötä koskevan EU:n asiakirjan täytäntöönpanossa, mihin eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehdyn puitepäätöksen 16 artiklassa erityisesti viitataan.⁴

¹ EYVL L 63, 6.3.2002, s. 1.

² EYVL L 16, 22.1.2003, s. 68.

³ Neuvoston asiakirja 7906/04 YOS 100 jne., s. 4 ja sitä seuraavat sivut, s. 16.

⁴ EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1.

Eurojust-päätöksen 41 ja 42 artiklasta seuraa, että ei ole olemassa kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavaa yleistä sääntöä siitä, mitkä määräykset on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä, millä tavalla ja miten laajalti tämä on tehtävä. Jäsenvaltioiden tehtävänä on tarkastella kansallista lainsäädäntöään mahdollisten soveltamisongelmien havaitsemiseksi ja tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Joidenkin maiden on ehkä annettava Eurojustista erityistä lainsäädäntöä, kun taas toisille saattaa riittää tiettyjen oikeudellista yhteistyötä ja/tai tietosuojaa koskevissa laeissa olevien säännösten mukauttaminen tai niiden ei tarvitse toteuttaa lainkaan lainsäädäntötoimia.

Eurojust-päätöksen tehdessään neuvosto oletti, että toimenpiteet päätöksen moitteetonta soveltamista varten toteutettaisiin välittömästi. Tämä käy selvästi ilmi edellä mainituista asiakirjoista ja erityisesti vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumia koskevasta neuvoston päätelmästä, joiden mukaan "Eurojust voi aloittaa toimintansa vuoden 2002 alussa".

Kyseinen tulkinta on myös selkeästi Eurojust-päätöksen 42 artiklan ja 41 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukainen: 41 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille poikkeuksellinen mahdollisuus olla väliaikaisesti soveltamatta tiettyjä säännöksiä ennen 6. päivää syyskuuta 2003 ilmoittamalla, ettei kyseinen soveltaminen ole niiden kansallisen lainsäädännön mukaista. Jos tällaista ilmoitusta ei tehdä, Eurojust-päätöstä on sovellettava täysimääräisesti sen voimaantulosta alkaen 6. maaliskuuta 2002. Näin ollen jäsenvaltio, joka ei ole tehnyt päätöksen 41 artiklan 2 kohdan mukaista ilmoitusta mutta on silti soveltanut Eurojust-päätöksen kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä, rikkoisi päätöstä ja Euroopan unionista tehtyä sopimusta 6. päivästä maaliskuuta 2002 alkaen.

Tämän vuoksi Eurojust-päätöksen 41 artiklan 2 kohdan mukaiset ilmoitukset osoittavat jäsenvaltion tarvetta mukauttaa kansallista lainsäädäntöään, vaikkei sen perusteella, ettei jäsenvaltio ole tehnyt kyseisiä ilmoituksia, voidakaan päätellä, etteikö lainsäädäntötoimiin olisi tarvetta. Kaikki ne jäsenvaltiot, joiden on saatettava kansallinen lainsäädäntönsä yhdenmukaiseksi Eurojust-päätöksen kanssa, eivät kuitenkaan ole tehneet kyseistä ilmoitusta.

2. KERTOMUKSEN TARKOITUS JA ARVIOINTIMENETELMÄ

Vaikka komission ei tarvitsisi julkaista kertomusta päätöksen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, se on päättänyt tehdä niin, koska huomattavan monen jäsenvaltion on mukautettava kansallisia säännöksiään ja koska Eurojust on erittäin merkittävässä asemassa rikosoikeuden alalla sekä EU:n sisällä että oikeudellisessa yhteistyössä yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa.

Komissio pyysi kesäkuussa 2003 jäsenvaltioita toimittamaan asian kannalta merkitykselliset tiedot. Muistutuskirjeet lähetettiin joulukuussa 2003. Useimmat jäsenvaltiot, valitettavasti eivät kaikki, ovat vastanneet niihin. Arviointi perustuu pääasiallisesti niihin ja 41 artiklan 2 kohdan mukaisiin ilmoituksiin. Komissio on lisäksi ottanut huomioon ne epäviralliset tiedot, jotka Italian oikeusministeriö keräsi lähettämällä kyselylomakkeen jäsenvaltioille osana poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevasta puiteohjelmasta rahoitettua hanketta.⁵

Näin ollen komissio ainoastaan olettaa lainsäädäntötoimien olevan tarpeen, jos jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat niin todenneet, ellei tarpeesta ole olemassa selkeitä viitteitä. Kansallinen lainsäädäntö (primäärioikeus ja/tai johdettu oikeus) saattaa kuitenkin olla toivottavaa avoimuuden ja oikeusvarmuuden kannalta, sillä Eurojust pystyy toimimaan asianmukaisesti ainoastaan selkeiden ja yksiselitteisten sääntöjen vallitessa.

Käytettävissä olevien tietojen mukaan kolme jäsenvaltiota (Itävalta, Ranska ja Saksa) ovat antaneet lainsäädäntöä Eurojust-yksiköstä päätöksen 42 artiklassa saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetetun määräajan jälkeen.⁶ Kertomuksessa otetaan huomioon ne jäsenvaltioiden vastaukset ja muut tiedot, jotka toimitettiin komissiolle 31. maaliskuuta 2004 mennessä. Kertomuksessa ei kuitenkaan tarkastella tilannetta uusissa jäsenvaltioissa.

3. PÄÄTELMÄT

Eurojust-päätöksen täytäntöönpanotilanne ei ole läheskään tyydyttävä. Määräajan päättyessä (syyskuu 2003) ainoastaan yksi jäsenvaltio (Portugali) oli antanut kaiken Eurojust-päätöksen noudattamiseksi tarvittavan lainsäädännön. Vaikka huhtikuuhun 2004 mennessä kolme muuta jäsenvaltiota (Itävalta, Ranska ja Saksa) olivat antaneet tarvittavat lait, viidessä jäsenvaltiossa (Belgia, Espanja, Italia, Kreikka ja Luxemburg) ei ole niiden kansallisen lainsäädännön vaatimaa täytäntöönpanolainsäädäntöä. Ainakin yhdessä näistä jäsenvaltioista kansalliselle parlamentille ei ollut annettu edes lakiesitystä tämän kertomuksen laadinta-ajankohtaan (maalis-huhtikuu 2004) mennessä. Koska Suomi on pannut täytäntöön ainoastaan osan päätöksestä, kaiken kaikkiaan vielä kuuden jäsenvaltion on saatettava kansallinen lainsäädäntönsä yhdenmukaiseksi päätöksen kanssa. Täytäntöönpanotilannetta on pidettävä pettymyksenä, koska Eurojust on keskeisessä asemassa ja erittäin tärkeä tekijä sekä terrorismin torjunnassa että rikosasioita koskevassa yhteistyössä yleensä ja koska Euroopan neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto ovat antaneet asiasta julistuksia.

⁵ Hanke nro 189/2003 ("Eurojustin kansallisten jäsenten toimivaltuudet") poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevassa puiteohjelmassa, joka perustettiin 22. heinäkuuta 2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä (EYVL L 203, 1.8.2002, s. 5).

⁶ Saksa ilmoitti komissiolle ennen maaliskuun 2004 loppua, että kansallisen lain osalta oli päästy poliittiseen sovintoon parlamentin molempien edustajainhuoneiden sovittelukomiteassa (ks. 31. maaliskuuta 2004 julkaistu Bundesratin lehdistötiedote 52/2004). Vaikka Saksa ei siis vielä tuolloin ollut virallisesti antanut asiasta lainsäädäntöä, sen sisältö voitiin tässä kertomuksessa ottaa huomioon.

Muut jäsenvaltiot katsoivat, ettei niiden tarvitse muuttaa kansallista lainsäädäntöään. Komissiolla ei ole syytä kyseenalaistaa kyseistä kantaa, vaikka lainsäädäntötarpeen tarkastelemiseen joissakin jäsenvaltioissa tarvittava pitkä aika osoittaa, ettei oikeustila ole aina täysin selkeä. Eurojustin häiriöttömään toimintaan ja sen yhteistyöhön kansallisten viranomaisten kanssa voidaan päästä ainoastaan oikeusvarmuuden takaavilla helposti ymmärrettävillä ja selkeillä säännöillä. Vaikka lainsäädäntö ei olisi välttämätöntä, tiettyjä keskeisiä kysymyksiä selkiyttävät suuntaviivat tai ohjeet saattaisivat olla toivottavia. Vain yksi jäsenvaltio (Slovenia) on antanut komissiolle tiedon tällaisesta asiakirjasta, joka on Slovenian pääsyyttäjän antama asetus. Tällä perusteella on vaikeata saada kokonaiskuvaa ja suorittaa perusteellinen arviointi. Tulevaisuudessa saatavat kokemukset näyttävät, riittävätkö jäsenvaltioissa jo voimassa olevat säännöt panemaan Eurojust-päätöksen täytäntöön ja tekemään Eurojust-yksiköstä tehokkaan ja toimivan välineen.

Eräs keskeinen asia, jota tulevaisuudessa on tarkasteltava yksityiskohtaisemmin, on toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja Eurojustin välinen tietojenvaihto. Kuten edellä käy ilmi, vielä ei ole täysin selvää, riittävätkö jäsenvaltioiden tähän mennessä toteuttamat toimenpiteet varmistamaan täysin sen, että Eurojustin kansalliset jäsenet saavat kaikki tehtäviensä suorittamiseen tarvittavat tiedot. Tiedon olisi kuljettava häiriöttä ja kiireellisissä tapauksissa riittävän nopeasti. Tämän vuoksi komissio haluaisi kiinnittää jäsenvaltioiden huomion päätöksen 9 artiklan 4 kohtaan ja 13 artiklan 1 kohtaan. Ne koskevat kansallisten jäsenten oikeutta saada käytännössä tutkintaa ja syytetoimia koskevia tietoja.

Komissio haluaisi myös rohkaista jäsenvaltioita antamaan Eurojustin kansallisille jäsenille sen oikeudellisen ja tutkinnallisen toimivallan, joka yleensä kuuluu syyttäjälle, tuomarille tai vastaavaa toimivaltaa käyttävälle poliisille kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti. Vaikka 9 artiklan 3 kohdassa jätetään kyseisen toimivallan täsmällisen laajuuden määrittäminen jäsenvaltioille (tietojen saatavuutta lukuun ottamatta), sen pitäisi olla luonteeltaan sellainen, että Eurojust voi suorittaa tehtävänsä ja että päätöksessä asetetut tavoitteet saavutetaan. Kansallisten jäsenten toimivaltuuksien liiallinen eriävyys tai johdonmukaisuuden puute voi haitata Eurojustin toimivuutta ja uskottavuutta sekä vaikeuttaa sen yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa. Tämän vuoksi olisi kiinnitettävä enemmän huomiota jäsenten kansallisten valtuuksien johdonmukaisuuteen ja yhteensopivuuteen.

Toukokuun 1. päivästä 2004 alkaen myös uusien jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet Eurojust-päätöksen täytäntöön panemiseksi. Komissio harkitsee, julkaiseeko se aikanaan myös uudet jäsenvaltiot kattavan seurantakertomuksen. Edellä esitetyn perusteella komissio kehottaa kaikkia jäsenvaltioita varmistamaan Eurojust-päätöksen nopean ja täysimääräisen saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja ilmoittamaan sille erityisesti edellä tarkoitetuissa asioissa toteutetuista toimenpiteistä.