

CONV 346/02

WG X 8

MUISTIO

Lähettäjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Vapaus, turvallisuus ja oikeus -työryhmä 10
Asia:	Muistio 8.10.2002 pidetystä kokouksesta

Työryhmän kolmas kokous pidettiin 8.10. (aamu- ja iltapäivällä). Kokouksessa käsiteltiin esityslistan mukaisesti rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön välineitä ja menettelyjä. Työryhmä oli kutsunut kuultaviksi kolme asiantuntijaa, jotka olivat Henri Labayle (Bayonnen yliopiston professori), Christine van den Wyngaert (Antwerpenin yliopiston professori) ja Gilles de Kerchove (johtaja neuvoston pääsihteeristössä). Kunkin alustuksen jälkeen käytiin keskustelu, ja kokouksen lopuksi keskusteltiin yleisesti kokouksen aiheesta.

Henri LABAYLEn alustus¹

Professori Labayle korosti alustuksensa aluksi, että muista EU:n politiikan aloista poiketen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalle alueelle on ominaista toisaalta ehdoton tehokkuuden ja käytännöllisyyden vaatimus (turvallisuuden ja maahanmuuton aloilla ei ole varaa tehdä virheitä), toisaalta erittäin pitkälle viety toissijaisuus (huomioon on otettava kansalliset perinteet ja asianomaisten toimijoiden – tuomarien ja syyttäjien sekä poliisien – erityispiirteet).

¹ Alustus kokonaisuudessaan on jaettu jäsenille (WD 3).

Professori Labayle mainitsi vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen välineiden ja menettelyjen osalta kolme keskeistä epäkohtaa.

1. Järjestelmän epäyhtenäisyys, joka johtuu ennen kaikkea seuraavista neljästä tekijästä:
 - i. Pilarirakenne (Se aiheuttaa käytännön ongelmia säädösten asianmukaisen oikeusperustan valinnassa, ennen kaikkea rikosoikeuden, taloudellisten etujen suojaamisen, laittoman maahanmuuton torjunnan, ympäristönsuojelun tai tulliyhteistyön alalla. Se merkitsee myös tiettyjen alojen tarpeetonta pilkkomista.)
 - ii. Oikeudellisten velvollisuuksien eroavuudet:
 - valtioiden vaihteleva liittyminen yleissopimuksiin, puitepäättösten vaihteleva saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, kolmen jäsenvaltion osallistuminen (*opting in*) ja osallistumattomuus (*opting out*) unioniin
 - kahdeksan ratifioinnin jälkeen voimaan tulevien yleissopimusten ongelma
 - unionin kansalaisten erilainen asema, joka riippuu heidän asuinvaltionsa toiminnasta
 - vaara, että nämä ongelmat kasvavat tulevan tiiviimmän yhteistyön ja laajentumiseen liittyvien ongelmien myötä.
 - iii. Pilarien välisiä poikittaisyhteyksiä ei haluta käyttää
 - iv. Institutionaaliset puutteet:
 - Euroopan parlamenttia tai kansallisia parlamentteja ei pidetä keskustelukumppaneina (vaikka kansalliset parlamentit ovat sitä aloilla, jotka vaikuttavat kansalaisvapauksiin, kriminaalipolitiikan määrittelyyn ja laillisuusperiaatteeseen)
 - komissiolla on ongelmia lainsäädäntöaloitteiden ja oikeuden soveltamisen valvonnan alalla (jäsenvaltioiden tuomarit ja poliisit eroavat muista virkamiehistä)
 - neuvoston ja jäsenvaltioiden asema on erityisen mutkikas: asiantuntijoiden (sisä- ja oikeusalojen toimijat) ja poliitikkojen (diplomaatit) väliset päätöksentekosovittelut eivät takaa yksinkertaisuutta ja tehokkuutta.
2. Poliittisen näkemyksen puute: perussopimusten tiettyihin epätäsmällisiin kohtiin liittyvät ongelmat (EY:n perustamissopimuksen 62 artiklassa puhutaan "toimenpiteistä"; yhteisön toimet ulkosuhteiden alalla ovat erittäin monimutkaisia; SEU:n 34 artiklassa määrättyjä kolmannen pilarin oikeudellisia välineitä ei käsitellä kokoavasti missään määräyksessä yleisnäkemyksen esittämiseksi; selkeän ja helppotajuisen poliittisen lähestymistavan puute (käytetyissä välineissä ei ilmoiteta selvästi poliittisia valintoja ja painopistealueita); tarve

käyttää menetelmää, jolla selvennettäisiin yhteisön toimenpiteiden luonnetta myös niveltämällä niitä "avoimella koordinoitimenetelmällä" (etenkin maahanmuuton alalla).

3. Tehottomuus, joka johtuu ennen kaikkea seuraavista tekijöistä:

- i. Jäsenvaltiot kieltäytyvät tekemästä velvoittavia oikeudellisia sitoumuksia käytettyjen välineiden luonteen vuoksi (yleissopimukset, joita jäsenvaltiot eivät ratifioi; puitepäätökset, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta; päätökset, joita käytetään ennen kaikkea rakenteiden tai menettelyjen luomiseen harkitsematta oikeudellista asiasisältöä; Schengenin perinnön mutkikkuus; ei-normatiivisten säädösten liiallinen käyttö).
- ii. Hyväksymismenettelyn lukkiutuminen: ongelma, jonka muodostaa komission ja jäsenvaltioiden yhteinen aloiteoikeus ja erityisesti neuvoston yksimielisyysvaatimus kolmannessa pilarissa (34 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä lukuun ottamatta) ja ensimmäisessä pilarissa (1.5.2004 asti, eräitä viisumipolitiikan osa-alueita lukuun ottamatta); laajentumiseen liittyvä lamaantumisen pelko.
- iii. Hyväksytyjen säädösten voimaantulon estyminen: yleissopimusten voimaantulo kestää keskimäärin kahdeksan vuotta; kuvattujen velvoitteiden epätasällisyyteen liittyvä tekninen ongelma (esimerkiksi eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepätös, jossa jäsenvaltiot veloitetaan hyväksymään toisten jäsenvaltioiden tuomioiden vähimmäismääräinen vastavuoroinen tunnustaminen, vaikka tämä aiheuttaa yhä ongelmia); täytäntöönpanotoimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat (kolmannessa pilarissa ei määrätä komission asemasta ohjelmien hallinnoinnissa).
- iv. Säädösten soveltamisen valvonta on vähäistä, sillä komissiolla ei ole minkäänlaista valvontatehtävää.
- v. TuomioistuINVALVONTA on riittämätöntä ennen kaikkea, koska ainoastaan ylimmät tuomioistuimet voivat käyttää ennakkoratkaisumenettelyä, laillisuuden valvonta on rajoitettu *ratione personae* ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kannemenettely puuttuu.

Edellä kuvatun tilanteen perusteella professori Labayle ehdotti seuraavia muutoksia, jotka koskevat sekä toimijoita, menettelyjä että valvontaa:

a) Toimijoita koskevat muutosehdotukset:

- i. Eurooppa-neuvoston olisi esitettävä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvasta alueesta kokonaisnäkemys, jossa määriteltäisiin myös tietoturvallisuutta ja tietojen välittämistä koskevat yhteiset normit.

- ii. Euroopan parlamentin olisi hoidettava oma tehtävänsä yhteispäätösmenettelyssä, se olisi otettava mukaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen ulkoisiin kysymyksiin ja sitä olisi kuultava ei-sitovien säädösten osalta.
- iii. Komission olisi hoidettava tehtävänsä perussopimusten valvojana.
- iv. Komission yhteyteen voitaisiin luoda vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen edustaja, joka koordinoisi Amsterdamista alkaen luotua institutionaalista viidakkoa.

b) Menettelyjä koskevien muutosten osalta todettiin, että vaihtoehto, jossa yhden perussopimuksen sisällä olisi erilaisia menettelyjä, nostaisi esiin kysymyksen välineiden yhtenäisyydestä. Menettelyjen ja välineiden järjeistäminen vaikuttaa kuitenkin välttämättömältä, vaikka kyse ei olisikaan niiden uudelleenlaatimisesta. Yhteisöpilarivaihtoehto vaikuttaa mielenkiintoiselta, vaikka se ei välttämättä johtaisi "puhdasoppiseen mukauttamiseen". Tässä yhteydessä mainittiin seuraavat erityisongelmat:

- i. tarve selventää yhteisten kantojen asema säädöshierarkiassa
- ii. vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen ulkoinen osio sekä se, että kansainväliset sopimukset voivat kattaa sekä ensimmäisen että kolmannen pilarin, mikä herättää kysymyksen neuvotteluvaltuuksista ja -menettelystä.

Lisäksi ehdotettiin, että kolmannen pilarin mukaisilla puitepäätöksillä ja päätöksillä olisi välitön oikeusvaikutus ja että tässä yhteydessä sovellettaisiin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee mahdollisuutta vedota direktiiveihin jäsenvaltioiden laiminlyöntitapauksissa.

c) Valvontaa koskevia muutoksia on kolmenlaisia: poliittisia, hallinnollisia ja tuomioistuimiin liittyviä.

- i. Poliittisen valvonnan osalta ehdotettiin, että kansalliset parlamentit otetaan tiiviimmin mukaan avoimuuden ja legitiimiyden vuoksi.
- ii. Hallinnollisen valvonnan osalta ehdotettiin, että määrätään institutionaalisesta koordinoinnista, jotta vältetään perustettujen eri elinten itsenäinen ja epäjärjestelmällinen kehittyminen. Ehdotettiin jäsenvaltioita vastuullistavaa keskinäistä arviointipolitiikkaa ja tulostaulukkotekniikkaa.
- iii. Tuomioistuinvalvonnan osalta esitettiin ajatus ensimmäisen pilarin mukaisen yleisjärjestelmän käyttöönotosta.

Christine van den Wyngaertin alustus

Christine van den Wyngaert käsitteli alustuksessaan neljää kysymystä. Miten rikosoikeutta koskevaa yhteisön säännöstöä voitaisiin selventää ja jäsentää? Miten lainsäädäntömenettelyä voitaisiin yksinkertaistaa? Miten oikeuden soveltamiselle voitaisiin luoda "vertikaalinen" järjestelmä? Olisiko perustettava "oikeudenkäyntiä edeltävä" rikosjaosto?

Yhteisön säännösten osalta todettiin, ettei nykyjärjestelmä ole kovin tyydyttävä, sillä säädöksiä annetaan usein irrallisina kulloisenkin tilanteen mukaan, kuten syyskuun 11. päivän iskun jälkeen, tai puolivuositain vaihtuvan neuvoston puheenjohtajavaltion poliittisen tahdon seurauksena.

Van den Wyngaert korosti, että rikosoikeudellisissa asioissa Euroopan tasolla toimivaltaisten nykyisten rakenteiden (OLAF, Europol, Eurojust, Euroopan oikeudellinen verkosto, yhteystuomarit) moninaisuus aiheuttaa päällekkäisyyksiä. Lisäksi kullakin niistä on omat tietokantajärjestelmänsä.

Van den Wyngaert suositteli EY:n perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien rikosten kodifiointia. Tämä edellyttäisi, että määritellään kyseiset rikokset ja rikosoikeudelle ominaiset käsitteet (rikoksen yritys, osallistuminen, rangaistukset, tuomioistuimen ekstraterritoriaalinen toimivalta jne.). Yhteisöllä on jo tiettyjen rikosten osalta lainsäädäntövalta (yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset (EY:n perustamissopimuksen 280 artikla), ympäristövahinkoja aiheuttavat tai euron väärentämistä koskevat rikokset. Muut rikokset kuuluvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamisalaan, ja ne mainitaan sen 31 artiklassa. Lisäksi voidaan mainita "toimeksiantorikokset" (joiden osalta Europol ja Eurojust ovat toimivaltaisia) sekä rikokset, joihin sovelletaan vastavuoroista tunnustamista (eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehdyssä puitepäätöksessä luetellut 32 rikosta).

Van den Wyngaert tarkasteli lainsäädäntömenettelyn yksinkertaistamisen yhteydessä kriittisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklassa mainittuja välineitä ja niiden täytäntöönpanossa ilmeneviä ongelmia (ratifioimattomat yleissopimukset sekä puitepäätökset ja päätökset, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta). Hän suositteli kolmannen pilarin yhteisöllistämistä *de lege ferenda* ja korosti, että tämä parantaisi demokraattista legitimiyyttä (yhteispäätösmenettely, yhteisöjen tuomioistuimen harjoittama valvonta). Lisäksi hän ehdotti, että asetuksia ja direktiivejä käytettäisiin tulevaisuudessa ennen kaikkea rikosten ja rangaistusten

määritelmien yhdenmukaistamiseen tietyillä aloilla ja pitkällä aikavälillä jopa eurooppalaisen rikosoikeuden hyväksymiseen.

Oikeuden soveltamisen vertikaalisen järjestelmän käyttöönoton osalta on ehdotettu Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamista. Ehdotuksen etuina olisivat rikosoikeuden välitön soveltaminen (ilman oikeusapupyyntöjä), todisteita koskevien säännösten yhtenäistäminen Euroopan alueella (todisteiden laillisuutta koskevat säännöt ja laittomasti hankittujen todisteiden pois sulkeminen), avoimuus ja näkyvyys sekä mahdollisesti yhteisen kriminaalipolitiikan kehittäminen.

Van den Wyngaert on kuitenkin tietoinen Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamiseen liittyvistä ongelmista ja haasteista. Nämä koskevat ennen kaikkea sitä, millaista poliittista ja tuomioistuINVALVONTAA syyttäjäviranomaiseen kohdistettaisiin.

Van den Wyngaert ehdotti, että Euroopan syyttäjäviranomainen nimitettäisiin tulevaisuudessa Eurojustin yhteydestä. Hän voisi toimia sen puheenjohtajana. Hän on kuitenkin tietoinen siitä, ettei aika ole ilmeisesti vielä kypsä Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamiselle, vaikka hänestä ajatusta ei ole syytä haudata. Hän esitti myös ajatuksen eräänlaisen eurooppalaisen "esitutkintajaoston" (*pretrial chamber*) perustamisesta. Sen tehtävänä olisi ennen kaikkea kansallisten selvittämistoimien oikeudellinen valvonta ja sen estäminen, että poliisi ja syyttäjäviranomainen valitsisivat itselleen suotuisimman tuomioistuimen (*forum shopping*).

Professoreiden alustusten jälkeen keskusteltiin muun muassa seuraavista kysymyksistä: Mikä olisi kansallisten parlamenttien asema, ja miten niiden ja Euroopan parlamentin välinen koordinointi hoidettaisiin? Pitäisikö komissiolla olla tulevaisuudessa yksinomainen aloiteoikeus vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta? Jos jäsenvaltioilla on edelleen lainsäädännöllinen aloiteoikeus, olisiko syytä muuttaa nykyistä järjestelmää ja määrätä useiden jäsenvaltioiden yhteisen aloitteen pakollisuudesta? Mitkä olisivat Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamisen edut ja haitat?

Keskustelussa osa jäsenistä kannatti komission yksinomaista aloiteoikeutta, osa jäsenvaltioiden (mahdollisesti usean jäsenvaltion) aloiteoikeuden säilyttämistä. Lisäksi otettiin esiin seuraavat kysymykset: kolmannen pilarin mukaisesti annettujen säädösten täytäntöönpanossa ilmenevät ongelmat (esimerkiksi eurooppalainen pidätysmääräys), tarve yhdenmukaistaa rikosprosessioikeuden säännöksiä (todisteiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä ongelma) ennen kuin yhdenmukaistetaan rikosoikeuden säännöksiä, tuomioistuINVALVONNAN yksityiskohtaiset säännöt sekä tarve määrätä seuraamuksia jäsenvaltioille, jotka eivät noudata velvoitteitaan.

Gilles de Kerchoven alustus

Alustavat huomautukset

Gilles de Kerchove esitti henkilökohtaisia näkemyksiään. Hän muistutti aluksi vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehitysvaiheista Dublinin Eurooppa-neuvostosta alkaen, jossa puheenjohtajavaltio Irlanti otti esityslistalle rikollisuuteen liittyvät kysymykset sen jälkeen, kun maassa oli murhattu toimittaja.

Kehitys on ollut Maastrichtin sopimuksen (marraskuu 1993) ja Amsterdamin sopimuksen jälkeen huomattavaa sekä määrällisesti että laadullisesti.

Kolmanteen pilariin kuuluvien toiminta-alojen osalta hän muistutti, että Maastrichtin sopimuksen keskeisenä lähtökohtana oli tarkastusten poistaminen sisärajoilta (esimerkiksi luovuttamista, taloudellisten etujen suojaamista, lahjontaa, keskinäistä oikeusapua rikosasioissa ja Euroopan oikeudellista verkostoa koskevat yleissopimukset). Sitä seurasi Amsterdamin sopimus, jossa otettiin käyttöön uusi lähestymistapa, jonka mukaan unionin on toimittava rikosoikeuden alalla vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamiseksi. Tämä merkitsi käsitteellistä murrosta. "Alueen" (*espace*) käsite on perustuslaillinen, koska sillä on oikeusvaikutuksia (ilmaus '*espace*' on suhteessa ilmaukseen '*territoire*' sama kuin kansallisuus suhteessa kansalaisuuteen). Vapauden ja turvallisuuden on oltava tasapainossa. Tampereella annettiin oikeus- ja sisäasioita käsittelevälle ministerineuvostolle neljä tehtäväaluetta: tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen, rikosoikeuden yhdenmukaistaminen, yhdennetty yhteistyö (virastojen perustaminen) ja kansainvälisten suhteiden kehittäminen. Puheenjohtajavaltiot Belgia, Espanja ja Tanska ovat kehittäneet näitä neljää aluetta ennätysvauhtia syyskuun 11. päivän 2001 tapahtumien jälkeen. Vastavuoroisen tunnustamisen alalla on päästy yhteisymmärrykseen eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä. Yhdenmukaistamisen osalta neuvosto on määritellyt terrorismin käsitteen. Yhdennetyn yhteistyön alalla on perustettu Eurojust. Kansainvälisissä suhteissa neuvosto on valtuuttanut puheenjohtajavaltion neuvottelemaan keskinäistä oikeusapua rikosasioissa ja luovuttamista koskevasta EU:n ja Yhdysvaltojen välisestä sopimuksesta.

Kolmannen pilarin toiminnan nykyiset ongelmat

De Kerchove mainitsi tässä yhteydessä neljänlaisia ongelmia, jotka liittyvät tosiasialliseen voimaantumoon, tehokkuuteen, mutkikkuuteen ja vastuullisuus (*accountability*).

Tosiasiallinen voimaantulo: Huolimatta kymmenistä yleissopimuksista, yhteisistä toiminnoista ja puitepäätyöksistä, joilla neuvosto on luonut uusia käsitteitä (kuten vastavuoroinen tunnustaminen,

yhteisten tutkintaryhmien perustaminen), hyväksytyjen toimenpiteiden täytäntöönpanossa jäsenvaltioissa on vakavia viiveitä, vaikka toimenpiteet on hyväksytty yksimielisesti (hyväksytyistä 14 yleissopimuksesta jäsenvaltiot ovat ratifioineet ainoastaan kaksi; yhteisten toimintojen ja puitepäästösten osalta ongelmana on, ettei niitä ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tai se on tehty puutteellisesti tai liian myöhään). Ongelma ei koske ainoastaan välineitä vaan myös yhteistyömekanismien (esimerkiksi virastojen) toteuttamista, kuten Europolin tapauksessa, sillä jäsenvaltiot eivät anna sille riittävästi tietoja.

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kannemenettelyn puuttuminen ja se, ettei puitepäästöillä ja päätöksillä on välitöntä oikeusvaikutusta.

Tehokkuus: Yksimielisyysvaatimus hidastaa huomattavasti neuvotteluja. Silloin kun edellytetään määrääenemmistöä, neuvoston valtuuskunnat neuvottelevat nopeammin. Yksimielisyys myös heikentää välineiden laatua (näennäinen tai olemassa olevaan oikeudelliseen tilanteeseen puuttumatta toteutettu yhdenmukaistaminen).

Mutkikkuus: Kahden pilarin käyttö tuo esiin kysymyksen rajatapauksista ennen kaikkea, kun pitäisi valita asianmukainen oikeusperusta (esimerkiksi ympäristönsuojelu rikosoikeudellisin keinoin, laittoman maahanmuuton torjunta, euron suojaaminen ja taloudellisten etujen suojaaminen)¹.

Vastuullisuus: On totta, että Amsterdamin sopimuksessa määrätään Euroopan parlamentin osallistumisesta ja tietynlaisesta tuomioistuINVALVONNASTA, mutta asetetut yksityiskohtaiset säännöt eivät ole tyydyttäviä. Euroopan parlamentin on kyllä annettava lausuntonsa yleissopimuksista, puitepäästöistä ja päätöksistä, mutta tämä tapahtuu vaiheessa, jossa neuvosto on jo päässyt ehdotuksesta yksimielisyyteen. Näin ollen jäsenvaltiot eivät halua enää aloittaa neuvotteluja. Euroopan parlamenttia ei myöskään kuulla toimintaohjelmista, joista eräät ovat merkittäviä (kuten järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa tai terrorismin torjuntaa koskeva ohjelma). Sitä ei kuulla myöskään yhteisistä kannoista, joilla voi olla vaikutusta kansainvälisiin neuvotteluihin, eikä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 38 artiklassa määrättyistä kansainvälisistä sopimuksista (jotka voivat vaikuttaa merkittävästi rikosasioissa annettavaan keskinäiseen kansainväliseen oikeusapuun). Yhteisön tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuINVALVONNAN osalta vaihtelevan geometrian mukainen ennakkoratkaisupyyntöjen järjestelmä on vähintäänkin kyseenalainen

¹ Yksi syistä, joiden vuoksi neuvosto ei päässyt yhteisymmärrykseen tuomariakatemian perustamisesta, oli vaikeus perustaa akatemiaa sekä siviili- että rikosoikeuden alalla toimiville tuomareille, mikä edellyttäisi kahta eri välinettä. Samanlaiset ongelmat koskevat myös kansainvälisiä sopimuksia, joiden soveltamisalaan kuuluu sekä yhteisön että kolmannen pilarin aloja.

kansalaisvapauksien suojelun kannalta. Myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kannamenettelyn puuttuminen on syytä mainita. Tässä yhteydessä olisi aiheellista pohtia Europolin valvonnan tehostamista sitä mukaa kun sen operationaalista toimivaltaa kasvatetaan.

Uudistusnäkymiä

Keskeisenä ehdotuksena on, että lainsäädäntötehtävä erotetaan hallinnollisesta tehtävästä. Ensiksi mainittua tehtävää olisi lähennettävä yhteisömenetelmään ja jälkimmäisessä olisi säilytettävä korostettu hallitustenvälinen luonne.

Hallinnolliseen tehtävään sisältyy kaksi näkökohtaa: toisaalta neuvosto (ja mahdollisesti Eurooppa-neuvosto) määrittelee Euroopan kriminaalipolitiikan strategiset yleislinjat ja painopisteet, ja toisaalta koordinoidaan poliisi-, oikeus- ja syyttäjälaitosten operatiivista toimintaa Euroopassa. Lainsäädäntötehtävässä lainsäädäntöprosessi siirtyisi yhteisön tasolle siinä vaiheessa, kun neuvosto (tai Eurooppa-neuvosto) olisi määritellyt yksimielisesti jonkun rikostyyppin, joka olisi liitettävä EU:n lainsäädännön piiriin. Tällöin asiasta päätettäisiin määräenemmistöllä ja yhteispäätösmenettelyssä parlamentin kanssa, mutta komissiolla ei välttämättä olisi aloitemonopolia. Se ei ole käytännössä suuri ongelma, koska loppujen lopuksi (ja jo tälläkin hetkellä) komissiolla on tosiasiallinen monopoli siitä yksinkertaisesta syystä, että jäsenvaltioilla ei ole resursseja toimia samoin kuin komissio (toisin sanoen antaa kahden tai kolmen virkamiehen tehtäväksi tutkia vuoden aikana kaikki jäsenvaltioiden lainsäädäntö ja testata ehdotuksensa hyväksyttävyyttä kansalaisyhteiskunnan piirissä). Jos jäsenvaltioiden aloiteoikeus kuitenkin säilytettäisiin, kuten Gilles de Kerchove ehdottaa, se olisi järjestettävä siten, että siinä olisi toisaalta noudatettava neuvoston yksimielisesti päättämiä kriminaalipolitiikan painopisteitä ja että toisaalta aloitteen käsiteltäväksi ottaminen edellyttäisi jäsenvaltioiden kolmasosan kannatusta. Komissiolta peräisin olevien aloitteiden osalta voitaisiin harkita määräystä määräenemmistömenettelyn käytöstä.

Lainsäädäntötehtävä

Tarkasteltaessa kysymystä unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan määrittelystä rikosoikeuden alalla pitäen erityisesti silmällä toissijaisuusperiaatteen noudattamisen parantamista, Gilles de Kerchove vastusti perussopimuksessa vahvistettavan rikosluettelon laadintaa. Hänen mielestään tällaisen luettelon laatiminen olisi hankalaa ja johtaisi liialliseen jäykkyyteen. Lisäksi unionin toiminnan rajoittaminen pelkästään rajat ylittäviin kysymyksiin (*cross boarder test*) olisi liian suppea vaihtoehto.

Rikosoikeuden yhdenmukaistamisessa on pyrittävä viiteen tavoitteeseen:

- i. "Viestittävä" tehtävä (suhteessa Euroopan kansalaisiin ja ulkomaihin): unioni voi haluta määritellä rangaistavaksi unionin perusarvojen vastaisen (sisäisen) toiminnan (esim. rasismi, lapsipornografia) riippumatta siitä, onko kyseessä rajat ylittävä toiminta.
- ii. On vältettävä "turvapaikkojen" syntyminen eli se, että rikollisuus keskittyy paikkoihin, joissa tietyistä rikostyypeistä rangaistaan lievemmin.
- iii. Kansalaisille on luotava yhtäläinen käsitys oikeudesta.
- iv. On vaalittava kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, jota järjestäytyneen rikollisuuden ilmiöt voivat haitata huomattavasti.
- v. Tarvitaan vähimmäistason yhdenmukaistamista yhdenmukaistamisen yhteistyön vastavuoroiseksi tunnustamiseksi ja toteuttamiseksi (mistä sovittiin Tampereella). Vastavuoroisen tunnustamisen edellytyksenä on, että jäsenvaltiot luottavat toistensa aineellisen ja prosessioikeuden laatuun (oikeuden päätösten täytäntöönpano ilman minkäänlaista valvontaa). Tämän keskinäisen luottamuksen edistämiseksi olisi lähennettävä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä (erityisesti rikosoikeudenkäyntimenettelyjen osalta) (ks. tältä osin komission vihreä kirja oikeudenkäyntimenettelyjen vähimmäistakeiden yhdenmukaistamisesta unionissa)¹. Tämä on tärkeää myös yhdenmukaistamisen kannalta, jos Europolin ja Eurojustin halutaan toimivan yhdenmukaisesti yhdenmukaistettujen rikosmääritelmien perusteella.

Hallinnollinen tehtävä

Neuvoston (tai mahdollisesti Eurooppa-neuvoston) on ensinnäkin määriteltävä yksimielisesti unionin kriminaalipolitiikan strategiset painopisteet erityisesti Europolin ja Eurojustin asiakirjojen pohjalta neuvottelumenettelyssä parlamentin kanssa. Operatiivinen toiminta, erityisesti poliisioperaatioiden koordinointi unionin tasolla, on varmasti yksi niitä aloja, joilla unioni voi onnistua paremmin. Tampereen huippukokouksessa tätä aluetta pyrittiin kehittämään siten, että pyydettiin perustamaan poliisipäälliköiden operatiivinen toimintaryhmä, mutta tulokset eivät toistaiseksi ole olleet tyydyttäviä. Amsterdamin sopimuksessa (SEU:n 30 artiklan 2 kohta) Europolille annetaan enemmän operatiivista toimivaltaa (osallistuminen yhteisiin tutkintaryhmiin, oikeus pyytää jäsenvaltioiden poliiseja suorittamaan tutkimuksia), mutta neuvosto ei ole vielä

¹ Gilles de Kerchove mainitsi tässä yhteydessä Sveitsin tapauksen, koska Sveitsi yhdenmukaistaa parhaillaan kaikkien kantoneidensa rikosprosessilakeja liittovaltion rikosprosessilain luomiseksi.

antanut tähän tarkoitukseen tarvittavia johdetun oikeuden säädöksiä.

Vastaukset neljään edellä mainittuun ongelmaan

Gilles de Kerchove ehdottaa tosiasiallisen voimaantulon ongelman osalta, että EY-sopimuksen 226 artiklan perusteella määrättäisiin oikeudesta nostaa kanne jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Välineistä voitaisiin poistaa yleissopimukset. Puitepäätöksillä ja päätöksillä olisi oltava välitön vaikutus, ja luettavuuden helpottamiseksi oikeudelliset välineet olisi yhtenäistettävä ja korvattava asetuksilla ja direktiiveillä. Väline valittaisiin tarkoituksen mukaan: prosessioikeuden (esim. eurooppalainen pidätysmääräys) yhdenmukaistamiseen käytettäisiin tavallisesti asetusta, mutta aineellisen rikosoikeuden yhdenmukaistamisesta voitaisiin antaa direktiivi (jolloin jäsenvaltioilla olisi suurempi liikkumavara saattaessaan säädöstä osaksi kansallista lainsäädäntöä). Yhteiset kannat voitaisiin säilyttää, koska ne ovat hyödyllisiä, mutta ne voitaisiin hyväksyä määräenemmistöllä. Lopuksi olisi selvitettävä SEU:n 38 artiklassa tarkoitettujen kansainvälisten sopimusten oikeudelliset vaikutukset ja velvoittavuus sekä niiden vaikutukset kahdenvälisiin sopimuksiin.

Tehokkuuden edistämiseksi yksimielisyysääntö olisi korvattava määräenemmistöllä (tai ainakin määrättävä, että otetaan käyttöön lähes yksimielinen järjestelmä: yksimielisyys, josta yksi voi poiketa). Tiiviimpi yhteistyö olisi sallittava (esim. kahdeksan jäsenvaltiota voisi poistaa kaksoisrangaistavuuden keskuudestaan ja luoda keskuuteensa todellisen yhtenäisen alueen). Lisäksi komission olisi voitava panna täytäntöön neuvoston säädökset silloin, kun niissä edellytetään täytäntöönpanoa unionin tasolla (tällä hetkellä SEU:n 41 artiklan 1 kohdassa ei viitata EY-sopimuksen 202 artiklaan, ja neuvoston on pohdittava tapauskohtaisesti, siirtääkö se toimeenpanovallan komissiolle).

Mutkikkuuden vähentämiseksi on tarkasteltava perussopimusten sulauttamista ja nykyisen pilarirakenteen poistamista.

Vastuullisuuden osalta on viitattava jo mainittuihin parlamentin asemaan liittyviin seikkoihin.

Valvonnassa voitaisiin Europolin operatiivisen toimivallan kehittämisen myötä ottaa hyvin mallia belgialaisesta järjestelmästä, jossa poliisin valvontaan erikoistunut komitea on suoraan vastuussa parlamentille. TuomioistuINVALVONTA mainittiin jo edellä. Eurojustin valvonnan osalta olisi selvitettävä, voitaisiinko yhteisön tuomioistuimen yhteyteen perustaa rikosasioiden esitutkintajaosto, jonka käsiteltäväksi Eurojustin olisi annettava rikosasiat, jotta vältettäisiin asianosaiselle edullisimman oikeuspaikan etsiminen (*forum shopping*).

Muut konkreettiset ehdotukset

- Sisällytetään tekstiin rikos- ja siviilioikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate (joka vastaa Yhdysvaltain perustuslaissa olevaa täysi luottamus ja vakuudet (*full faith and credit*) -lauseketta). Tällainen lauseke helpottaisi yhteisön tuomioistuimen toimintaa sen tulkitsessa vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen liittyviä säädöksiä.
- Muotoillaan perussopimuksen rikosoikeutta koskevat artikkelit siten, että rikosoikeus ei ole pelkästään rankaisevaa vaan entistä enemmän ennaltaehkäisevää (ja määrätään myös rikollisten sopeuttamisesta yhteiskuntaan).
- Sisällytetään tekstiin yhteistyö salaisten palvelujen kanssa.
- Vahvistetaan nykyisten toimijoiden valtuuksia. Onko Europolista tehtävä enemmän yhteisömallin mukainen? Mitä muita operatiivisia valtuuksia sille olisi annettava Amsterdamin sopimuksessa määrättyjen valtuuksien lisäksi? Eurojustia voitaisiin kehittää vähitellen ja tehdä siitä yhteisön taloudellisia etuja suojeleva Euroopan syyttäväviranomainen (virkaa hoitaisi joko 15-jäseninen kollegio tai nimettäisiin 16. jäsen, joka toimisi taloudellisia etuja suojelevana Euroopan syyttäväviranomaisena). OLAF olisi (pilareiden poistamisen jälkeen) sulautettava Europoliin, jolloin siitä jäisi jäljelle vain viiden toimielimen sisäinen lahjonnanvastainen yksikkö. Yhteisön tuomioistuimeen ehdotetaan perustettavaksi rikosasioiden esitutkintajaosto (jolla olisi tärkeä merkitys EU:n tasolla suoritettavien tutkintojen moitteettoman toteuttamisen kannalta).

*

* *

Gilles de Kerchoven pitämän alustuksen jälkeen jäsenet esittivät hänelle kysymyksiä, minkä jälkeen käytiin yleinen keskustelu.

Keskustelun aikana jotkut jäsenet suhtautuivat myönteisesti ajatukseen kolmannen pilarin lähentämisestä yhteisömalliin.

Kysymys rikosoikeuden yhdenmukaistamisesta ja rikosluettelosta otettiin myös esiin. Joidenkin jäsenten mielestä rikosluettelo voitaisiin laatia seuraavilla kahdella perusteella: rikos ylittäisi rajat, ja siihen olisi hyödyllistä (lisäarvo) puuttua EU:n tasolla. Luettelo voisi perustua SEU:n 29 artiklaan, ja neuvosto voisi hyväksyä sen määräenemmistöllä. Kaikista muista luetteloon näillä kahdella perusteella sisällytettävistä rikoksista olisi päätettävä yksimielisesti (muutamet jäsenet ehdottivat, että sääntönä olisi määräenemmistö). Muut suhtautuivat epäillen tällaisen luettelon laadintaan.

Joidenkin jäsenten mielestä komission aloitemonopoli olisi otettava käyttöön vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella. Muiden mielestä jäsenvaltioiden aloiteoikeus olisi säilytettävä, mahdollisesti siten, että aloitteen on oltava usean jäsenvaltion yhteinen.

Erään ajatuksen mukaan myös parlamentin olisi oltava lainsäätäjänä, jos neuvosto siirtyy määräenemmistöpäätösten käyttöön. Tässä yhteydessä mainittiin myös kansallisten parlamenttien osallistuminen lainsäädäntään.

Useat jäsenet korostivat vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevien menettelyjen tehottomuutta. On todettu, että valtiot noudattavat hyvin heikosti sitoumuksiaan ja että (yleissopimusten) ratifiointi ja säädösten saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä saattavat viivästyä kohtuuttomasti. Jotkut jäsenet korostivat, että yksimielisyysääntö jumiuttaa päätöksentekoa vakavasti, ja jotkut puolestaan toivoivat, että kartoitettaisiin alat, joilla yksimielisyysäännön käyttö voisi olla edelleen perusteltua.

Lopuksi ehdotettiin, että Europolista tehtäisiin yhteisön mallin mukainen toimielin ja että sillä olisi toimipiste kaikissa jäsenvaltioissa sen toiminnan tehostamiseksi.

Jotkut jäsenet mainitsivat ajatuksen Euroopan syyttäväviranomaisen perustamisesta. Yksi jäsen toivoi, että uudessa perussopimuksessa olisi tätä koskeva oikeusperusta. Yhden ehdotuksen mukaan Euroopan syyttäväviranomainen olisi johdettava Eurojustista.

**Luettelo 8.10.2002 pidetyssä kokouksessa
läsnä olleista työryhmän jäsenistä**

John BRUTON, puheenjohtaja, puheenjohtajiston jäsen

BIRZNIECE Inese

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

CHABERT Josef

COSTA Alberto

FLOCH Jacques

GLOTZ Peter (PLEUGER Gunter)

HEATHCOAT AMORY David

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VASSILIOU Androula

VITORINO Antonio
