

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston päätökseksi Europolin toimeksiannon laajen-
tamisesta Europol-yleissopimuksen liitteessä lueteltujen
törkeiden kansainvälisten rikollisuuden muotojen käsitte-
lyyn**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle neuvoston päätösehdotus Europolin toimeksiannon laajentamisesta Europol-yleissopimuksen liitteessä lueteltujen törkeiden kansainvälisten rikollisuuden muotojen käsittelyyn.

Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 2001

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

Ylitarkastaja Jouko Huhtamäki

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROPOLIN TOIMEKSIANNON LAAJENTAMISESTA EUROPOL-YLEISSOPIMUKSEN LIITTEESSÄ LUETELTUIJEN TÖRKEIDEN KANSAINVÄLISTEN RIKOLLISUUDEN MUOTOJEN KÄSITTELYYN

1. Yleistä

Europolin toimivallan laajentamista koskevan muutosehdotuksen taustaa

Euroopan unionin perussopimuksia muutaneessa 2.10.1997 allekirjoitetussa ja 1.5.1999 voimaan tulleessa Amsterdamin sopimuksessa asetettiin unionin tavoitteeksi antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauksen turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella (Sopimus Euroopan unionista, 29 artikla).

Eurooppa-neuvosto piti 15. ja 16. lokakuuta 1999 Tampereella erityiskokouksen vapauksen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen luomisesta Euroopan unioniin. Eurooppa-neuvosto totesi rahanpesun olevan keskeisellä sijalla järjestäytyneessä rikollisuudessa. Tämän vuoksi neuvostoa kehoitettiin erityistoimiin rahanpesun torjumiseksi. Eräänä erityistoinena Eurooppa-neuvosto kehotti laajentamaan Europolin toimivaltaa rahanpesuun yleensä, riippumatta siitä, mikä tyyppisestä rikoksesta pesty varat ovat peräisin (Eurooppa-neuvoston päätelmä n:o 56).

Sanotun mukaisesti Europolin toimivaltaa laajennettiin syksyllä 2000 rahanpesun torjuntaan esirikoksesta riippumatta.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmässä 45 todetaan, että Europol on avainasemassa unionin laajuisen rikosten ehkäisemisen, analysoinnin ja tutkinnan tukemisessa. Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa antamaan Europolille sen tarvitseman tuen ja resurssit.

Europolin varsinaisen toiminnan alettua 1.7.1999 kävi hyvin pian selväksi, että Europolin toimivallan rajoittaminen vain yleisso-

pimuksessa luoteltuihin rikoslajeihin haittaa sen toimintaa jäsenmaiden rikostutkinnan tukena ja usein jopa estää jäsenmaiden tutkinnan tukemisen yksittäisten rikosten osalta niiden kuuluessa Europolin toimivallan ulkopuolelle.

Europolin toimivallan laajentamista on käsitelty viime aikoina useissa eri yhteyksissä. Europolin hallintoneuvoston niin sanottu visio-kokous joulukuussa 2000 kannatti periaatteessa Europolin toimivallan laajentamista. Neuvoston alainen Artikla 36 –komitea on pyytänyt Europol-työryhmää valmistelemaan toimivallan laajentamisasiaa.

Ensimmäinen keskusteluasiakirja toimivallan laajentamisesta esiteltiin Europol-työryhmässä maaliskuussa 2001.

Europolin toiminnan tehostamiseksi on päädytty esittämään sen toimivallan yleistä laajennusta kaksivaiheisesti. Ensi vaiheessa toimivallan laajennus tapahtuisi yleissopimuksen liitteessä mainittuihin rikoksiin, mikä on melko nopeasti toteutettavissa oleva toimenpide.

Toisessa vaiheessa pidemmällä aikavälillä tavoitteena on toimivallan laajentaminen kaikkiin kansainvälisiin vakaviin järjestäytyneisiin rikoksiin yleensä, mikä edellyttää Europol-yleissopimuksen muuttamista. Samalla Europolille tulisi antaa oikeus pyytää jäsenmaata käynnistämään rikostutkinta erityistapauksissa ja Europolin virkailijoiden tulisi voida osallistua mahdollisesti muodostettaviin yhteisiin tutkintaryhmiin tukiroolissa. Myös tämä tavoite sisältyy Eurooppa-neuvoston päätelmään 45. Sitä on valmisteltu Europol-työryhmässä ja käsitelty Europolin hallintoneuvostossa toimivallan laajentamiskysymyksen käsittelyn yhteydessä.

2. Ehdotuksen sisältö

Muutosehdotuksen sisältö ja toteuttamismenettely

Belgian kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta ovat 11.6.2001 tehneet aloitteen Europolin toimeksiannon laajentamisesta neuvoston päätöksellä Europol-yleissopimuksen liitteessä lueteltujen törkeiden kansainvälisen rikollisuuden muotojen käsittelyyn (9093/01 EUROPOL 50).

Aloitteen 1 artiklassa todetaan Europolin toimivallan laajentaminen kaikkiin yleissopimuksen liitteessä mainittuihin rikoksiin.

Näihin sisältyy

- a) henkeen, ruumiilliseen koskemattomuuteen ja vapauteen kohdistuvia rikoksia;
 - tahallinen henkirikos, pahoinpitely ja vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen
 - laiton ihmisen elinten ja kudosten kauppa
 - ihmisyöstö, panttivangiksi ottaminen
 - rotusorto ja muukalaisviha
- b) kansallisuusomaisuuteen, julkiseen omaisuuteen kohdistuvia rikoksia ja petoksia;
 - järjestäytynyt varkausrikollisuus
 - kulttuuriomaisuuden, mukaan lukien antiikki- ja taide-esineiden laitton kauppa
 - kavallus ja petos
 - varojen salakuljetus ja kiristys
 - tuotteiden luvaton väärentäminen ja jäljentäminen
 - hallinnollisten asiakirjojen väärentäminen ja kaupankäynti väärennöksillä
 - rahan ja maksuvälineiden väärentäminen
 - tietotekniikkarikollisuus
 - lahjonta
- c) laitonta kauppaa ja ympäristöön kohdistuvaa rikollisuutta;
 - laitton ase-, ammus- ja räjähteiden kauppa
 - suojeltujen eläinlajien laitton kauppa
 - suojeltujen kasvilajien ja kasvinosien laitton kauppa
 - ympäristölle vaarallinen rikollisuus
 - hormonivalmisteiden ja muiden kasvua edistävien aineiden laitton kauppa.

Artikla 2 toteaa neuvoston vahvistavan Europolin hallintoneuvoston ehdotuksesta käytännön työssä etusijalle asetettavat rikoslajit ja velvoittaa Europolin johtajan pitämään hallintoneuvoston säännöllisesti ajan tasalla tässä suhteessa.

Artikla 3 toteaa päätöksen tulevan voimaan 1.2.2002 sekä kumoavan tarpeettomaksi tulevana Europolin toimivallan laajentamisesta rahan ja maksuvälineiden väärentämisen torjuntaan 29.4.1999 tehdyn neuvoston päätöksen.

Europol on tähän asti organisoitunut rikoslajien mukaisesti siten, että kutakin toimivallan kuuluvaa rikoslajia varten on perustettu oma pienempi tai suurempi asiantuntijaryhmä. Tässä suhteessa toimivallan laajennus aiheuttaa Europolissa organisatorisen muutoksen, mikä epäilemättä on omiaan tehostamaan Europolin käytännön työtä ja tekemään sen nykyistä joustavammaksi. Koska Europol ei kuitenkaan alkaisi aktiivisesti toimia kaikilla sen toimivaltaan nyt esitetyillä aloilla vaan neuvosto vahvistaisi käytännön työssä etusijalle asetettavat rikoslajit, ei ehdotus edellyttäisi lisäresurssien saamista Europolille.

3. Europol-yleissopimuksen mahdollinen muuttaminen

Unionin käytännön poliisiyhteistyötä on harjoitettu lähinnä neuvoston alaisten työryhmien puitteissa. Tavoitteena on ollut Europolin lisääntyvä hyödyntäminen käytännön poliisiyhteistyössä Europolin toiminnan vakiinnuttua. Neuvoston piirissä valmistellaan esimerkiksi vuosittain erilaisia rikollisuutta koskevia raportteja. Näiden valmistelun siirtäminen Europolille on pidetty tarkoituksenmukaisena. Tavoitteena on ollut myös hyödyntää Europolia erilaisissa operaatioissa, joiden tarve syntyy rikollisuustilanteen muuttuessa.

Esteenä raporttien laatimiselle ja käytännön operaatioiden toteuttamiselle Europolin puitteissa on ollut se, että Europolin toimiala on yleissopimuksessa rajattu nimettyihin rikostyyppeihin. Yksittäistapauksessa on todettu, ettei Europolin toimiala mahdollista joitakin rikostyyppejä koskevien raporttien osien valmistelua Europolissa. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että Europolin toimiala laajennettaisiin kattamaan kaikki kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Näin mahdollistettaisiin Europolin täysimääräinen hyödyntäminen unionin poliisiyhteistyössä ilman

keinotekoisia rajoituksia. Tarkoitus on edelleen määrittellä vuosittain Europolin toiminnalle painopisteet. Europol ei siis aktiivisesti ryhtyisi toimimaan kaikissa sen toimialaan kuuluvissa asioissa.

Puheenjohtajan keskusteluasiakirjassa (6876/01 EUROPOL 22) on valmisteleva ehdotus luonnokseksi neuvoston säädökseksi ja sen liitteeksi laadittavaksi pöytäkirjaksi Europolin toimialan laajentamisesta kaikkiin kansainvälisiin vakaviin järjestäytyneisiin rikoksiin yleensä ja oikeuteen pyytää jäsenmaata käynnistämään rikostutkinta sekä osallistuminen yhteisiin tutkintaryhmiin. Pöytäkirjalla muutettaisiin Europol-yleissopimusta ja jäsenmaiden tulisi ratifioida se valtiosääntöjensä mukaisessa järjestyksessä. Ratifiointi tapahtuisi samassa järjestyksessä kuin itse Europol-yleissopimus on aikanaan kansallisesti hyväksytty.

Pöytäkirjan 1 artiklan 1 kohta muuttaisi Europol-yleissopimuksen 2 artiklaa siten, että Europolin toimivalta ulottuisi kaikkiin vakaviin kansainvälisiin rikoksiin kun on tosiasiallisia viitteitä siitä, että kysymys on järjestäytyneestä rikollisuudesta, joka vaikuttaa kahteen tai useampaan jäsenmaahan siten, että ottaen huomioon rikosten laaja-alaisuus, merkitys ja seuraukset jäsenvaltioiden yhteinen toiminta on välttämätöntä.

Pöytäkirjan 1 artiklan 2 kohta oikeuttaisi Europolin pyytämään jäsenmaata aloittamaan, toimittamaan tai yhteen sovittamaan rikostutkinnan yksittäisissä erityistapauksissa.

Pöytäkirjan 1 artiklan 3 kohdan 1 alakohta oikeuttaisi Europolin osallistumaan tukiroolissa mahdollisesti muodostettaviin yhteisiin tutkintaryhmiin.

Pöytäkirjan 1 artiklan 3 kohdan 2 alakohta oikeuttaisi yhteisen tutkintaryhmän jäsenet poikkeamaan Europol-yleissopimuksen 4 artiklan 2 kohdan määräyksestä vaihtaa tietoja yksinomaan kansallisen yksikön välityksellä. Kansallista yksikköä tulee kuitenkin aina näissä tapauksissa informoida.

Pöytäkirjan 1 artiklan 3 kohdan 3 alakohta oikeuttaisi Europolin analyysiyksikön välittämään tietoja tutkintaryhmän jäsenelle tutkinnan kohteena olevasta rikoksesta suoraan ohi kansallisen yksikön. Edellytyksenä kuitenkin on, että tietoja luovutetaan sille tutkin-

taryhmän jäsenelle, jonka jäsenmaasta ko. tieto on Europolille välitetty.

Pöytäkirjan 1 artiklan 3 kohdan 4 alakohta edellyttäisi, että Europolin johtaja ja ao. jäsenmaa tekevät aina erillisen sopimuksen yhteiseen tutkintaryhmään osallistumisesta. Tämän sopimuksen tarkoituksena on tarkentaa osallistumisen ehdot ja käytännön menettelytavat.

4. Europol ja sen nykyiset tehtävät

Europol-yleissopimuksen sisällöstä

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain yhteistyön piiriin kuuluva Europol-yleissopimus allekirjoitettiin 26.7.1995 (EYVL 95/C 316/01). Yleissopimuksella perustettiin 1.7.1999 toimintansa aloittanut Euroopan poliisivirasto (Europol), jonka tehtävänä on avustaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia yleissopimuksessa määriteltyjen kansainvälisten rikollisuuden muotojen torjunnassa ja ehkäisyssä.

Europolin toimivalta ja ensisijaiset tehtävät

Kuten edellä on todettu Europol on toimivaltainen vain jäsenvaltioiden erikseen yleissopimuksessa määritellyillä rikollisuuden aloilla. Yleisenä rajoituksena on lisäksi sopimuksen periaate, jonka mukaan Europol on toimivaltainen sopimuksessa määritellyissä asioissa vain, jos on olemassa tosiasioihin perustuvaa näyttöä rikollisen rakenteen tai organisaation olemassaolosta. Lisäksi edellytetään, että tällaisella rikollisella toiminnalla on kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa sellaisia vaikutuksia, että jäsenvaltioiden yhteinen toiminta on välttämätöntä.

Europolin tehtäväksi on yleissopimuksen 2 artiklassa ensivaiheessa määritelty laittoman huumausainekaupan, ydin- ja radioaktiivisten aineiden laittoman kaupan, laittoman maahantulon, ihmiskaupan ja varastettujen kuluneuvojen laittoman kaupan estäminen ja niiden torjuminen.

Artiklassa määritellään myös menettely, jolla Euroopan unionin neuvosto voi yksi-

mielisellä päätöksellä antaa Europolin käsiteltäväksi muitakin, yleissopimuksen liitteessä mainittuja rikollisuuden muotoja. Liitteessä mainitaan eräitä vakavia rikoksia. Europolin toimivaltaan kuuluviin rikollisuuden muotoihin kuuluu syksyllä 2000 päätetyn toimivallan laajentamisen jälkeen myös rahanpesu esirikoksesta riippumatta.

Neuvoston päätöksillä on myös täsmennetty Europol-yleissopimuksen liitteessä olevaa ihmiskaupan määritelmää (päätös 3.12.1998 EYVL C 26 30.1.1999), lisätty terrorismin vastaiset toimet Europolin toimialaan (päätös 3.12.1998 EYVL C 26 30.1.1999) sekä lisätty rahan ja maksuvälineiden väärentämisen torjunta Europolin toimialaan (päätös 29.4.1999 EYVL C 149 28.5.1999).

Europol-yleissopimuksen muuttamisesta

Yleissopimuksen 43 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto antaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa määrättyä menettelyä noudattaen jäsenvaltion aloitteesta ja saatuaan hallintoneuvoston lausunnon yksimielisesti yleissopimuksen muutokset, ja se suosittaa jäsenvaltioille niiden hyväksymistä niiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti.

Yleissopimuksen 43 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto voi kuitenkin yksimielisesti ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa määrättyä menettelyä noudattaen jäsenvaltion aloitteesta päättää, saatuaan asiasta hallintoneuvoston lausunnon lisätä, muuttaa, tai täydentää liitteessä olevien rikollisuuden muotojen määritelmiä. Se voi myös päättää sisällyttää siihen uusia rikollisuuden muotojen määritelmiä.

5. Suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Aloite Europolin toimivallan laajentamisesta yleissopimuksen liitteen mukaiseksi

Neuvoston päätös Europol-yleissopimuksen liitteessä mainittujen rikosten sisällyttämisestä Europolin toimivaltaan ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Kaikki liitteessä mainitut rikokset on Suo-

men rikoslaissa kriminalisoitu. Ehdotuksen on kuitenkin katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan ja siten eduskunnan toimialaan, koska muutos laajentaa yleissopimuksen soveltamisalaa.

Europol-yleissopimuksen muuttaminen laajentamalla Europolin toimivalta kaikkiin kansainvälisiin vakaviin järjestäytyneisiin rikoksiin yleensä ja luomalla Europolille oikeus pyytää jäsenmaata käynnistämään rikostutkinta sekä osallistua yhteisiin tutkintaryhmiin

Ehdotus neuvoston säädökseksi Europolin toimivallan laajentamiseksi yleisesti vakaviin kansainvälisiin järjestäytyneisiin rikoksiin ei sekään edellyttäisi kansallisen lainsäädännön muuttamista sillä kaikki kysymykseen tulevat rikokset on Suomen rikoslaissa kriminalisoitu. Neuvoston säädös kuuluisi kuitenkin eduskunnan toimialaan, koska se laajentaisi Europol-yleissopimuksen soveltamisalaa ja yleissopimus itsessään kuuluu useilta osin lainsäädännön alaan.

6. Valtioneuvoston kanta

Aloite Europolin toimivallan laajentamisesta yleissopimuksen liitteen mukaiseksi

Valtioneuvosto kannattaa Europol-yleissopimuksen muuttamista ensi vaiheessa siten, että Europolin toimivaltaa laajennetaan neuvoston päätöksellä kaikkiin Europol-yleissopimuksen liitteessä mainittuihin rikoksiin. Muutoksella laajennetaan Europol-yleissopimuksen soveltamisalaa merkittävästi ja tehostetaan Europolin valmiuksia vastata jäsenmaiden odotuksiin rikostutkinnan tukemisesta.

Europol-yleissopimuksen muuttaminen laajentamalla Europolin toimivalta kaikkiin kansainvälisiin vakaviin järjestäytyneisiin rikoksiin yleensä ja luomalla Europolille oikeus pyytää jäsenmaata käynnistämään rikostutkinta sekä osallistua yhteisiin tutkintaryhmiin

Valtioneuvosto kannattaa alustavasti Euro-

polin toimivallan laajentamista toisessa vaiheessa yleisesti kaikkiin vakaviin kansainvälisiin järjestäytyneisiin rikoksiin, jotka koskevat kahta tai useampaa EU:n jäsenmaata.

Kyseisellä muutoksella Europolin toimivalta laajenisi edelleen, mikä tehostaisi Europolin toimintaa sikäli, ettei se enää ole sidottu yksittäisiin rikoslajeihin vaan toimivalta olisi luonteeltaan yleinen.

Valtioneuvosto kannattaa myös Europolin oikeutta esittää jäsenmaalle rikostutkinnan aloittamista yksittäistapauksessa. Europolin toiminnassa – erityisesti analyysiyksikön työssä – saattaa tulla ilmi seikkoja, joista yksittäisen jäsenmaan viranomaiset eivät ole tietoisia ja jotka edellyttävät rikostutkinnan suorittamista.

Valtioneuvosto kannattaa niin ikään jäsenmaiden yhteisten tutkintaryhmien muodostamista ja Europolin virkailijoiden oikeutta

osallistua niihin tukiroolissa yksittäistapauksissa.

Kansainvälisten rikosten tutkinnassa yhteiset tutkintaryhmät ovat omiaan tehostamaan ja nopeuttamaan tutkintaa. Europolin virkailijoiden mukanaolo tuo merkittävää lisäarvoa tutkintaryhmien työlle erityisesti Europolin suorittamien analyysien välittömänä hyödyntämismahdollisuutena. Yhteisten tutkintaryhmien johto ja eri toimenpiteistä päättäminen kuuluu aina sen maan kansalliselle viranomaiselle, jonka alueella tutkintaa suoritetaan.

Mikäli Europol-yleissopimuksen muuttamisesta edellä selostetulla tavalla tehdään virallinen aloite, valtioneuvosto saattaa asian vielä eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti.