

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviras-
ton perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi
(Europol-yleissopimus)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle ehdotus neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen

(EYVL 95/C 316/01) muuttamista koskevan 43. artiklan muuttamiseksi ja asiaa koskeva muistio.

Helsingissä 21 päivänä helmikuuta 2002

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

Ylitarkastaja Jouko Huhtamäki

EHDOTUS NEUVOSTON SÄÄDÖKSEN ANTAMISEKSI EUROOPAN POLIISIVIRASTON PERUSTAMISESTA TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN (EUROPOL-YLEISSOPIMUS) MUUTTAMISTA KOSKEVAN 43. ARTIKLAN MUUTTAMISEKSI

1. Yleistä

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 virallisesti aloittanut Euroopan poliisivirasto (Europol), jonka tehtävänä on avustaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia yleissopimuksessa määriteltyjen kansainvälisten rikollisuuden muotojen torjunnassa, ehkäisyssä ja tutkinnassa.

Europol-yleissopimuksen 43 artiklan mukaan neuvosto antaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa määrättyä menettelyä noudattaen jäsenvaltion aloitteesta ja saatuaan hallintoneuvoston lausunnon yksimielisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti Europol-yleissopimuksen muutokset ja se suositaa jäsenvaltioille niiden hyväksymistä kunkin jäsenmaan valtiösääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti.

Kansallisia ratifiointeja koskevina edellytyksineen yleissopimuksen muuttaminen on erittäin kankea menettely, joka ajallisesti kestää kauan. Tämä on tullut erityisenä ongelmana ilmi useissa eri yhteyksissä, kun tapahtuneet muutokset kansainvälisessä rikollisuustilanteessa ovat edellyttäneet nopeita poliisitoimenpiteitä unionin tasolla; esimerkiksi nopeaa tietojen vaihtoa Europolin ja unionin ulkopuolisen valtion kesken.

Yksityiskohtiin menevien sopimusmääräysten muuttaminen on todettu ongelmaksi myös esimerkiksi Europolin uusien analyysitietokantojen perustamista koskevissa yhteyksissä. Nykyisen Europol-yleissopimuksen määräysten mukaan menetellen uuden analyysitietokannan perustaminen Europoliin kestää normaalisti noin kuusi kuukautta ja

pahimmillaan perustaminen voi viedä jopa lähes vuoden. Toiminnalliset tarpeet edellyttäisivät merkittävästi nopeampaa toimintaa. Suomessa poliisi pystyy perustamaan kansallisen tietokannan tarpeen vaatiessa muutamassa päivässä.

Europolin työntekijöiden osallistumiselle jäsenmaiden muodostamiin yhteisiin tutkintaryhmiin ei ole oikeusperustaa, minkä vuoksi virallinen kytkeytyminen tähän toimintaan ei ole ollut mahdollista eikä esimerkiksi tietojen vaihdossa ole voitu täysimääräisesti hyödyntää Europolin mahdollisuuksia tukea jäsenmaita.

Toimiessaan jäsenmaiden rikostutkinnan tukena Europol saa usein sellaista tietoa, jonka perusteella voi olla aihetta rikostutkinnan suorittamiseen. Europol ei kuitenkaan voi yleissopimuksen nojalla pyytää jäsenmaata aloittamaan rikostutkintaa.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta Espanja ja Belgia ovat tehneet jäljempänä tarkemmin kuvatun aloitteen Europol-yleissopimuksen muuttamiseksi (asiakirja 5455/02 Europol 5). Coreper käsitteli Espanjan ja Belgian aloitetta kokouksessaan 31.1.2002. Tällöin Coreper päätti virallisesti hyväksyä aloitteen. Coreper toivoi, että tämä yhteinen aloite sen monimutkaisuudesta huolimatta voitaisiin hyväksyä jo vuoden 2002 toisella puoliskolla. Coreper on pyytänyt Euroopan parlamenttia ja Europolin hallintoneuvostoa antamaan ehdotuksesta oman lausuntonsa elokuun 1. päivään 2002 mennessä.

2. Säädosluonnoksen pääasiallisesta sisällöstä

Espanjan ja Belgian säädosaloitteessa ehdotetaan, että voimaan tultuaan se mahdollis-

taisi tulevat muutokset sopimukseen yksinkertaistettua, kevennettyä menettelyä noudattaen neuvoston päätöksellä ilman kansallista ratifiointimenettelyä. Aloite sisältää myös ehdotuksen Europolin toimivallan laajentamiseksi siten, että Europolin työntekijöillä olisi oikeus osallistua jäsenmaiden muodostamiin yhteisiin tutkintaryhmiin tukiroolissa ja Europolille annettaisiin oikeus ehdottaa jäsenmaalle rikostutkinnan aloittamista, toimittamista tai yhteen sovittamista erinäisissä tapauksissa. Lisäksi aloitteessa ehdotetaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa laajennettavaksi siten, että se ulottuisi ennakkoratkaisujen antamiseen neuvoston päätöksin tehtyjen muutosten pätevyydestä ja tulkinnasta.

a) Europol-yleissopimuksen muuttaminen

Säädösluonnoksen perusajatus on, että voimaan tultuaan se mahdollistaisi tulevat muutokset sopimukseen yksinkertaistettua, kevennettyä menettelyä noudattaen neuvoston päätöksellä ilman kansallista ratifiointimenettelyä. Muutos astuisi voimaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä sen jälkeen kun asiassa on hankittu Europolin hallinto-neuvoston lausunto. Mikäli asia kuuluu yhteisen valvontaviranomaisen toimivaltaan (tietosuojakysymykset), myös sen lausunto on hankittava. Menettelyn lähtökohtana on, että tämä nyt käsiteltävänä oleva neuvoston säädös Europol-yleissopimuksen muuttamisesta ja siihen liittyvä pöytäkirja olisi jäsenmaiden ratifioitava valtiosääntöjensä edellyttämässä järjestyksessä.

b) Europolin toimivallan laajennus

Säädösluonnokseen sisältyy ehdotus täydentää samalla muutoksella Europol-yleissopimusta sisällyttämällä siihen säännökset Europolin toimivallan laajentamisesta eli Europolin virkailijoiden oikeudesta osallistua jäsenmaiden muodostamiin yhteisiin tutkintaryhmiin tukiroolissa ja Europolille annettavasta aloiteoikeudesta esittää rikostutkinnan aloittamista, toimittamista tai yhteen sovittamista tietyissä tapauksissa jäsenmaan viranomaisten toimesta.

Europolin virkailijat tuottavat jäsenmaiden yhteisille tutkintaryhmille selvää lisäarvoa tukemalla yhteistä rikostutkintaa esimerkiksi Europolin erityisosaamista ja analyysitietoja hyödyntämällä. He voisivat toimia avustavissa tukitehtävissä pakkokeinojen täytäntöönpanoon liittyvin rajoituksin. Kiinniottamiseen ja pidättämiseen liittyvien pakkokeinojen osalta he eivät voisi edes avustaa yhteisen tutkintaryhmän muita jäseniä.

Sopimukseen ehdotettu uusi artikla 39a sisältää määräykset siviilioikeudellisesta vastuusta Europolin osallistuessa yhteisiin tutkintaryhmiin. Tämän mukaan Europolin työntekijöiden toimiessa yhteisessä tutkintaryhmässä jäsenvaltion alueella Europol on vastuussa sen jäsenvaltion lain mukaan, jonka alueella he toimivat, vahingosta, jonka Europolin työntekijät aiheuttavat avustaessaan operatiivisissa toimissa. Jäsenvaltion, jonka alueella mainittu vahinko on aiheutunut, on hyvitettävä se samoin ehdoin, joita sovelletaan sen omien virkamiesten aiheuttamaan vahinkoon.

Europolille ehdotettu oikeus pyytää jäsenmaata käynnistämään, toimittamaan tai koordinoimaan rikostutkintaa ei sellaisenaan sido jäsenmaata. Ehdotus on looginen seuraus siitä, että Europoliin kertyy usein sellaista tietoa, jota yksittäisellä jäsenmaalla ei ole ja jonka perusteella on aihetta suorittaa rikostutkintaa.

c) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta.

Aloitteeseen sisältyy myös artikla, jolla muutettaisiin pöytäkirjaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta antaa ennakkoratkaisuja Europol-yleissopimuksen tulkinnasta. Muutoksen mukaan tuomioistuimella olisi toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja yleissopimuksen lisäksi Europol-yleissopimusta muuttavien neuvoston säädösten ja pöytäkirjojen pätevyyttä, tulkintaa ja täytäntöönpanotoimia koskevissa asioissa. Sama koskisi Europolin ja sen henkilöstön erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan tulkintaa, pätevyyttä ja täytäntöönpanotoimia.

Aloitteessa ehdotetaan lisäksi, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella olisi

toimivalta Europol-yleissopimuksen 43 artiklan mukaisesti tutkia jäsenmaan tai komission tekemästä aloitteesta neuvoston antamien säädösten laillisuus asioissa, joita koskevan kanteen perusteena on väitetty puutteellinen toimivalta, keskeinen menettelymääräysten loukkaus, SEU:n tai sen soveltamista koskevien oikeussääntöjen loukkaus tai harkintavallan väärinkäyttö.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella olisi myös toimivalta ratkaista jäsenvaltioiden keskinäiset riita-asiat, jotka koskevat Europol-yleissopimuksen tai neuvoston antamien Europol-yleissopimusta muuttavien säädösten ja niihin liittyvien neuvoston täytäntöönpanotoimien tulkintaa tai soveltamista, mikäli neuvostossa ei tällaista riitaa voida ratkaista kuudessa kuukaudessa siitä, kun neuvoston jäsen on saattanut asian neuvoston käsiteltäväksi. Sama määräys koskisi myös Europolin ja sen henkilöstön erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan tulkintaa.

3. Valtiosääntöoikeudellinen vaikutus

Suomessa Europol-yleissopimuksen muuttamista koskeva voimassa oleva menettely edellyttää perustuslain 94 ja 95 §:n mukaan eduskunnan ratifiointia ja tasavallan presidentin vahvistusta. Tässä prosessissa eduskunnalla on valta lopullisesti hylätä tai hyväksyä ehdotettu muutos.

Ehdotettu muutos muuttaisi toteutuessaan Suomen eduskunnan roolia Europol-asioiden käsittelyssä. Eduskunnan osallistuminen Europol-asioiden käsittelyyn määräytyisi eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun koskevan perustuslain 96 §:n mukaan ja eduskunnan tiedonsaantioikeus kansainvälisissä asioissa perustuslain 97 §:n mukaan.

Eduskunnan suuri valiokunta käsittelee täten neuvoston hyväksyttäväksi tuodut Europol-yleissopimuksen muutosehdotukset ja antaisi niistä oman lausuntonsa hallitukselle. Suuren valiokunnan kannanotto ei oikeudellisesti sido hallitusta, mutta poliittinen sitovuus valiokunnan kannalla luonnollisesti on.

4. Ehdotuksen suhde kansalliseen lainsäädäntöön ja taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön on vähäinen. Mikäli Europolin virkailijan asema yhteisessä tutkintaryhmässä rinnastetaan luonnoksessa mainitulla tavalla sen maan virkamiehiin, jonka alueella ryhmä työskentelee, on sen vaikutusta tarkasteltava erikseen suhteessa kansalliseen virkamieslainsäädäntöön (vrt. Schengen-sopimus).

Ehdotuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia.

5. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa Europolin toimivallan laajentamista siten, että Europolin työntekijät voivat osallistua jäsenmaiden yhteisiin tutkintaryhmiin tukiroolissa ehdotuksen mukaisesti ja että Europolille annetaan oikeus ehdottaa jäsenmaata käynnistämään, toimittamaan tai sovittamaan yhteen rikostutkinta.

Valtioneuvosto on valmis harkitsemaan, miten Europol-yleissopimusta voitaisiin muuttaa siten, että menettely jatkossa olisi nopea ja joustava ja vastaisi EU:n poliisiyhteistyön tehokkuudelle asetettavia vaatimuksia. Valtioneuvosto pitää kuitenkin välttämättömänä, että Espanjan ja Belgian tekemän Europol-yleissopimuksen muuttamista koskevan yksinkertaistamisehdotuksen suhde perustuslain sopimuksentekotoimivaltaa koskeviin säännöksiin selvitetään ennen valtioneuvoston yksityiskohtaisemman kannan muodostamista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan Espanjan ja Belgian tekemän aloitteen pohjalta Europol-yleissopimuksen muuttaminen siten, että jatkossa olisi mahdollista muuttaa sopimusta kaikilta osiltaan erillisellä neuvoston päätöksellä, saattaisi luoda sopimuksen soveltamisen kannalta epäselvän tilanteen.

Valtioneuvosto katsoo, että eräs harkinnanarvoinen malli muutoksen toteuttamiselle voisi olla Europol-

yleissopimuksen kumoaminen ja sen korvaaminen asiallisesti samansisältöisellä neuvoston päätöksellä. Ratkaisumalli on ollut neuvoston oikeudellisen yksikön tutkittavana ja yksikkö on lausunnossaan nähnyt sen oikeudellisesti mahdolliseksi. Tämä saattaisi olla poliittisesti kaikkein tarkoituksenmukaisin, selkein ja nopein tapa toteuttaa tavoite mahdollisuudesta nopeasti reagoida toimintaympäristön muutoksiin Europolin toiminnassa.

Näin menetellen ei tarvitsisi tehdä muutoksia Europol-yleissopimukseen liittyvien pöytäkirjojen suhteen EY-tuomioistuimen toimivallan osalta koska tuomioistuimen toimivalta ulottuu suoraan kaikkiin neuvoston SEU:n artikla 34 mukaisiin päätöksiin.

Lisäksi tällöin Europolin oikeusperusta olisi muodoltaan sama kuin EU:n uuden toimielimen – Eurojustin – toimivalta.

Valtioneuvosto katsoo, että myös

ratkaisumalli, jonka mukaan Europol-yleissopimuksen muuttamisen yksinkertaistaminen ulotettaisiin koskemaan vain vähäisiä tai teknisiä artikloja muiden artiklojen muuttamismenettelyn säilyessä ennallaan, voisi olla mahdollinen. Rajanveto vähäisten ja sellaisten merkityksellisten artiklojen välillä, jotka muuttavat sopimuksen luonnetta tai muuten vaativat eduskunnan myötävaikutusta, ei kuitenkaan ole selvä.

Europol-yleissopimuksen muuttamistarve on valtioneuvoston näkemyksen mukaan kiistaton. Sopimuksen muuttaminen nopeisiin Europolin toimintaympäristön muutoksiin vastaavaksi ei onnistu jäsenmaiden ratifiointeja vaativassa menettelyssä. Sen osoittivat muun muassa syyskuun 11. päivänä 2001 USA:ssa tapahtuneet terroriteot, joiden suhteen nopea tiedon vaihdon tarve Europolin ja USA:n viranomaisten välillä oli välttämätöntä.