

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston päätökseksi Euroopan poliisiviraston
(EUROPOL) perustamisesta (*Euroopan poliisivirasto*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti ton päätökseksi Euroopan poliisiviraston
lähetetään Eduskunnalle komission 20 päivä- (EUROPOL) perustamisesta sekä ehdotuk-
nä joulukuuta 2006 tekemä ehdotus neuvos- sesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä maaliskuuta 2007

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

Poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus

**EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN POLIISIVIRASTON
(EUROPOL) PERUSTAMISESTA****1 Yleistä**

Euroopan poliisivirasto (Europol) perustettiin jäsenvaltioiden välisellä yleissopimuksella vuonna 1995 (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 1). Yleissopimuksen hyväksymisen jälkeen Europolin oikeusperustaa on muutettu kolmella pöytäkirjalla vuosina 2000, 2002 ja 2003. Pitkien kansallisten ratifiointiprosessien vuoksi pöytäkirjat tulevat kuitenkin voimaan vasta alkuvuodesta 2007. Europolia koskeissa keskusteluissa on käynyt ilmi, että Europolin toimintaa olisi edelleen tehostettava pöytäkirjojen voimaantulon jälkeen. Erityisesti terrorismi ja muut turvallisuushkat asettavat Europolille uusia haasteita ja vaativat uusia toimintatapoja.

Neuvostossa keskusteltiin jo vuonna 2001 mahdollisuudesta korvata yleissopimus neuvoston päätöksellä. Poliittinen yhteisymmärrys Europolin säädöspohjan muuttamisesta sisältyy muun muassa tämänhetkiseen perustuslakisopimustekstiin sekä EU:n oikeus- ja sisäasioita koskevaan Haagin ohjelmaan vuodelta 2004. Itävalta käynnisti puheenjohtajakaudellaan uudelleen keskustelun Europolin tulevaisuudesta. Asiaa käsiteltiin useissa asiantuntijakokouksissa, joiden pohjalta koottiin asiakirja Europolin kehittämismahdollisuuksista. Lisäksi oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2006 päätelmät, joiden mukaan olisi tarkasteltava, voitaisiinko ja miten Europol-yleissopimus korvata neuvoston päätöksellä 1.1.2008 mennessä tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi Suomen puheenjohtajakaudella joulukuussa 2006 Europolin tulevaisuutta koskevat päätelmät, joiden mukaan neuvosto on yhtä mieltä siitä, että yleissopimus tulisi korvata neuvoston päätöksellä, pitäen lähtökohtana sitä, että näin selvästi parannetaan Europolin operatiivista ja hallinnollista toimintaa.

Komissio on tehnyt 20 päivänä joulukuuta 2006 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta (KOM(2006) 817 lopullinen). Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 artiklan 1 kohdan b alakohta, 30 artiklan 2 alakohta sekä 34 artiklan 2 kohdan c alakohta.

Neuvostossa käydyt alustavat keskustelut ovat osoittaneet, että enemmistö jäsenvaltioista kannattaa Europol-yleissopimuksen korvaamista neuvoston päätöksellä. Päätöksen etuna on erityisesti se, että sitä on yleissopimusta helpompi mukauttaa muuttuviin olosuhteisiin, koska muutosten hyväksyminen ei edellytä ratifiointia. Päätösehdotuksessa on otettu huomioon nykyisen yleissopimuksen määräysten lisäksi kolmeen pöytäkirjaan sisältyvät muutokset, Europolia koskeva sekundaarilainsäädäntö sekä useita jäsenvaltioiden ja Europolin ehdottamia ja kannattamia muutoksia. Europolin perusluonne säilyisi kuitenkin ennallaan.

Ehdotuksen yhtenä konkreettisena tavoitteena on varmistaa, että Europol pystyy paremmin avustamaan jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisia vakavan rikollisuuden torjunnassa. Rahoitusta ja henkilöstösääntöjä koskevat uudistukset yksinkertaistaisivat Europolin hallintoa ja sen talousarviota koskevaa päätöksentekoa ja valvontaa. Europolin toiminnan tehostamiseksi ehdotuksessa esitetään parannuksia Europolin toimivaltuuksia ja tehtäviä sekä tietojenkäsittelyä ja tietosuojaa koskeviin säännöksiin. Lisäksi Euroopan parlamentti kytkettäisiin entistä tiiviimmin mukaan Europolin toimintaan.

Tässä muistiossa keskitytään päätösehdotuksen keskeisiin artikloihin, jotka toisivat muutoksia nykytilaan.

2 Pääasiallinen sisältö

I luku - Perustaminen ja tehtävät

Päätöksellä Europol perustettaisiin EU:n virastoksi ja sitä pidettäisiin yleissopimuksella perustetun Europolin oikeudellisenä seuraajana. Säädöspohjan muuttamisen myötä Europoliin sovellettaisiin EU:n virastoihin sovellettavia yleisiä sääntöjä ja menettelyjä.

Europolin toimivaltuudet laajennettaisiin käsittämään myös sellainen vakava kansainvälinen rikollisuus, joka ei suoraan liity järjestäytyneeseen rikollisuuteen (4 artikla). Vakaviksi rikoksiksi katsottaisiin erikseen liitteessä mainitut rikokset. Rikosluettelo vastaa eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehtyä puitepääöstä (2002/584/YOS).

Ehdotuksen 5 artiklalla luotaisiin oikeusperusta, jonka perusteella Europol voi saada tietoja yksityisiltä tahoilta (5 artiklan 1 kohdan a alakohta). Artikla mahdollistaisi Europolille myös aktiivisemman aseman tutkintatoimien toteuttamisessa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (5 artiklan 1 kohdan b alakohta). Lisäksi artiklassa säädetään Europolin mahdollisuudesta avustaa jäsenvaltiota, joka järjestää yleisen järjestyksen valvontaan vaikuttavan merkittävän kansainvälisen tapahtuman (5 artiklan 1 kohdan f alakohta).

II luku – Tietojenkäsittelyjärjestelmät

Europolin keskeiset tietotekniset välineet ovat Europolin tietojärjestelmä ja analyysitietokannat. Ehdotuksen tavoitteena on yksinkertaistaa tietojenkäsittelyjärjestelmiin sovellettavia säännöksiä sekä lisätä Europolin mahdollisuuksia luoda ja hallinnoida muita tietoteknisiiä välineitä.

Europolille annettaisiin oikeus perustaa neuvoston suostumuksella myös muita henkilötietojen käsittelyjärjestelmiä kuin Europolin tietojärjestelmä tai analyysitietokannat (10 artikla). Järjestelmiä voitaisiin käyttää esimerkiksi terroristiryhmien ja lapsipornografian torjumiseksi.

Ehdotuksen mukaan Europolin tulee pyrkiä varmistamaan, että sen tietojenkäsittelyjärjestelmät ovat yhteentoimivat jäsenvaltioiden tietojärjestelmien kanssa sekä sellaisten EU:n elinten käytössä olevien tietojärjestelmien

kanssa, joihin Europol voi luoda yhteistyösuhteet (10 artiklan 5 kohta).

Ehdotuksen 11 artiklan nojalla kansallisille yksiköille annettaisiin suora pääsy Europolin tietojärjestelmän kaikkiin tietoihin. Nykyisin kaikki tiedot voidaan saada käyttöön yhteyshenkilöiden välityksellä vain, jos voidaan osoittaa, että tietoja tarvitaan tiettyä rikostutkimusta varten.

III luku – Tietojenkäsittelyä koskevat yhteiset säännökset

Tietojenkäsittelyä koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan. Europolin tietokantoihin tallennettujen tietojen säilytystarpeen arviointiväliä pidennettäisiin kuitenkin vuodesta kolmeen vuoteen tietojen tallettamisesta (20 artikla). Muutoksen tavoitteena olisi vähentää tietokantoja käyttävien analytikoiden hallinnollista työtä.

IV luku – Suhteet yhteistyökumppaneihin

Europolin kansainväliset suhteet liitettäisiin tiiviimmin unionin ulkosuhteita koskevaan kokonaisstrategiaan. Toimivalta tehdä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa siirtyisi pääosin Europolilta Euroopan unionille. Tavoitteena on tehdä kolmansien maiden kanssa sopimukset, joilla säänneltäisiin kaikkea näiden maiden ja EU:n välistä yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa lukuun ottamatta yhteistyöjärjestelyitä, jotka koskevat muiden tietojen kuin henkilötietojen vaihtoa. Europol voisi edelleen tehdä itsenäisesti hallinnollisia ja strategisia sopimuksia kolmansien tahojen kanssa.

V luku – Tietosuoja ja tietoturvallisuus

Päätösehdotus ei vaikuttaisi nykyisen tietosuojatason turvaamiseksi annettuihin aiempiin säännöksiin. Ehdotuksen mukaan Europolin toiminnassa noudatettaisiin henkilötietojen käsittelyn osalta neuvoston puitepääöstä 2007/XX/YOS rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta sekä päätösehdotuksen sisältämiä erityissäännöksiä.

Ehdotuksen 18 artiklassa tietojen oikeudetoman käytön paljastavia valvontamenetelmiä tehostettaisiin pidentämällä valvontatietojen säilytysaikaa kuudesta kahdeksaantoista kuukauteen. Ehdotuksella luotaisiin myös oikeusperusta, jolla laajennetaan Europolin oikeutta saada tietoja kansallisista ja kansainvälisistä tietokannoista edellyttäen, että asiaa koskevat kansalliset tai kansainväliset säännökset sallivat tämän (21 artikla).

Ehdotuksen mukaan Europolin yhteinen valvontaviranomainen voisi jatkossa tehdä yhteistyötä Euroopan tietosuojavaltuutetun kanssa. Lisäksi Europoliin perustettaisiin riippumattoman tietosuojavastaavan toimi (27 artikla).

VI luku – Organisaatio

Ehdotuksen 35 artiklan mukaan Europolin toimielimiä ovat hallintoneuvosto ja johtaja. Hallintoneuvoston toimivallasta määrättäisiin 36 artiklassa ja Europolin johtajan toimivallasta 37 artiklassa. Ehdotuksen 38 artikla sisältää säännökset Europolin henkilöstön asemasta.

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa Europolin hallintomallia yksinkertaistamalla nettelyjä. Hallintoneuvoston tehtävistä laadittaisiin aiempaa yleisluontoisempi kuvaus, hallintoneuvoston kokousten määrää rajoitettaisiin sekä vahvistettaisiin yleissääntö, jonka mukaan kaikki päätökset on tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä. Europolin työntekijöihin sovellettaisiin jatkossa EU:n yleisiä henkilöstösääntöjä Europolin omien henkilöstösääntöjen sijaan.

VII luku – Salassapitovelvollisuus

Ehdotuksen salassapitovelvollisuutta koskevat määräykset vastaavat sisällöltään yleisimpuksen säännöksiä.

VIII luku – Talousarviosäännökset – Seuranta ja arviointi

Yksi päätösehdotuksen merkittävistä uudistuksista on se, että Europolin toiminta rahoitettaisiin jatkossa yhteisöjen talousarviosta. Yhteisörahoitukseen siirtyminen vahvistaisi

Euroopan parlamentin asemaa Europolin valvojana, koska se osallistuu talousarvion hyväksymiseen. Myös komission asema Europolin talousarvion määrittelyssä vahvistuisi. Europoliin sovellettaisiin samoja talousarviosäännöksiä ja -menettelyjä kuin muihinkin EU:n toimielimiin.

Europolin hallintoneuvosto arvioisi ehdotuksen täytäntöönpanosta johtuvia tuloksia ja vaikutuksia jatkuvasti, ja neuvosto, komissio ja Euroopan parlamentti vuosikertomusten perusteella. Lisäksi ehdotetaan seurantajärjestelmän käyttöönottoa ja ulkoisen arvioinnin teettämistä viiden vuoden välein.

IX luku – Muut säännökset

Ehdotus sisältää määräykset oikeudesta tutustua Europolin asiakirjoihin, Europolissa käytettävistä kielistä, Euroopan parlamentin tiedottamisesta, petosten torjunnasta, toimipaikkaa koskevan sopimuksen tekemisestä, erioikeuksista ja vapauksista sekä jäsenvaltioiden ja Europolin vastuusta.

X luku – Siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännösten tarkoituksena on varmistaa, että säädöspohjan muuttuminen ei häittäisi Europolin operatiivista toimintaa eikä heikentäisi Europolin henkilöstön nykyisiä oikeuksia. Ehdotuksen mukaan päätös ei vaikuttaisi niiden sopimusten oikeudelliseen sitovuuteen, jotka Europol on tehnyt ennen päätöksen soveltamista.

Europolin ennen päätöksen voimaantuloa tekemät työsopimukset pysyisivät voimassa. Europolin palveluksessa olevalle henkilöstölle tarjottaisiin mahdollisuus siirtyä EU:n henkilöstösääntöjen piiriin vastaanottamalla väliaikainen työsopimus. Muussa tapauksessa heihin sovellettaisiin edelleen Europolin henkilöstösääntöjä lukuun ottamatta palkkojen vuosittaista mukauttamisprosenttia, joka määräytyisi EU:n henkilöstösääntöjen perusteella.

XI luku – Loppusäännökset

Jäsenvaltioiden olisi saatettava kansallinen lainsäädäntönsä päätöksen mukaiseksi viimeistään 18 kuukauden kuluttua päätöksen

tekemisestä. Päätöksellä korvattaisiin Europol-yleissopimus ja Europolin henkilöstön erioikeuksia ja vapauksia koskeva pöytäkirja sekä kumottaisiin kaikki yleissopimuksen täytäntöönpanotoimet. Päätös tulisi voimaan kahdenkymmenen päivän kuluttua sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja sitä sovellettaisiin 1.1.2010 alkaen.

Päätösehdotuksen liitteet

Ehdotukseen kuuluu kaksi liitettä. Ensimmäisessä luetellaan ne rikollisuuden muodot, jotka katsotaan vakaviksi Europolin toimivaltaa arvioidessa. Rikosten määrittely tapahtuu jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Toinen liite sisältää Europoliin ja sen hallintoneuvoston jäseniin sovellettavat erioikeudet ja vapaudet. Liitteessä määrätään muun muassa oikeudellisesta koskemattomuudesta, arkistojen loukkaamattomuudesta, verovapaudesta sekä rahavaroihin ja yhteydenpitoon liittyvistä helpotuksista ja vapauksista.

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Europol-yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu Suomessa voimaan lailla 692/1998. Lisäksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (761/2003) on otettu säännökset poliisin rekistereissä olevien henkilötietojen luovuttamisesta Europoliin sekä Europol-tietojärjestelmän käytöstä. Myös tullilakiin (1466/1994) on otettu vastaavat säännökset. Päätösehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi Europolia koskevan lainsäädännön tarkistamista. Lisäksi olisi tarpeen lakkauttaa yleissopimuksen voimassaolo Suomen osalta perustuslain mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 13/2002 vp, ettei perustuslain kannalta ole estettä sille, että yleissopimus kumotaan ja korvataan asiallisesti samansisällöisellä neuvoston päätöksellä. Edelleen perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 32/2006 vp), että Europol-yleissopimuksen voimassaolon lakkauttaminen edellyttää eduskunnan hyväksyntää perustuslain 94 §:n

nojalla. Yleissopimuksen korvaava neuvoston päätös voitaisiin kuitenkin hyväksyä ja sitä voitaisiin alkaa soveltaa jo ennen yleissopimuksen kansallisen voimassaolon lakkauttamista.

4 Ahvenanmaan asema

Päätösehdotus sisältää Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi käsittelyn yhteydessä kuullaan maakuntaa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 a §:n mukaisesti.

5 Taloudelliset vaikutukset

Päätösehdotuksen hyväksyminen siirtäisi Europolin rahoituksen kansallisesta rahoituksesta EU:n budjettiin. EU:n vuosia 2007–2013 koskevassa rahoituskehityksessä on varattu Europolia varten yhteensä 334 miljoonaa euroa vuosina 2010–2013. Yhteisörahoitukseen siirtymisellä ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioille, sillä jäsenvaltioiden maksuosuudet määräytyvät yhteisön talousarviossa samoin perustein kuin nykyisessä Europol-yleissopimuksessa. Rahoituslähteen muutos tulisi kuitenkin ottaa huomioon kansallisessa kehys- ja talousarviovalmistelussa. Poliisin budjetista maksetaan tällä hetkellä vuosittain noin 800 000 euroa Europolin jäsenmaksuja.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asian valmisteluun osallistuvat sisäasiainministeriön, keskusrikospoliisin ja tullihallituksen edustajat. Lisäksi asiaa on käsitelty jaosto 35:ssä sekä jaosto 6:n kirjallisessa menettelyssä.

Valtioneuvosto on lähettänyt eduskunnalle aiemmin kaksi selvitystä Europolin tulevaisuudesta käydystä keskustelusta (E 52/2006 vp ja E 95/2006 vp). Hallintovaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat antaneet niistä lausuntonsa (HaVL 23/2006 vp ja PeVL 32/2006 vp).

7 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Päätösehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston työryhmässä tammikuussa. Tavoitteena on saavuttaa kevään 2007 aikana poliittinen yhteisymmärrys ainakin yhteisörahoitusta ja henkilöstön asemaa koskevista säännöksistä. Päätösehdotus on tarkoitus saada hyväksyttyä 1.1.2008 mennessä. Euroopan parlamenttia on pyydetty antamaan lausuntonsa ehdotuksesta.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa Europol-yleissopimuksen korvaamista neuvoston päätöksellä. On tärkeää, että Europolin säädöspohjaa ja toimintaa voidaan jatkossa kehittää nykyistä joustavammin. Ehdotus neuvoston päätökseksi perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen antamaan toimivaltaan.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan neuvoston päätös on tähän tarkoitukseen oikea oikeudellinen väline, sillä tarkoituksena ei ole lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Ehdotettu Europolin perustamissäädös vastaa muiden kolmannen pilarin piirissä toimivien elinten, erityisesti Eurojustin ja Euroopan poliisiakatemian, perustamisesta annettuja säädöksiä.

Ehdotus on myös toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä Euroopan unionin elintä ei voida perustaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Jäsenvaltioiden on yhdistettävä voimansa, jotta ne voisivat tehokkaammin torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja terrorismia muun muassa keskitetyn analyysin avulla.

Valtioneuvosto katsoo, että Europolin säädöspohjan muuttamisen myötä on perusteltua siirtää yhteisörahoitukseen ja sitä kautta EU:n henkilöstösääntöjen soveltamiseen. Siirtyminen EU:n yhteisten sääntöjen ja menettelyjen noudattamiseen vähentäisi hallinnollista taakkaa ja mahdollistaisi Europolin keskittymisen pääasiallisten tehtäviensä hoitamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen henkilöstösääntöjä koskevia siirtämäsäännöksiä tulee kuitenkin vielä tarkastella lähemmin, jotta ehdotuksen tavoitteet henkilöstön oikeuksien turvaamisesta ja hallinnollisten menettelyjen keventämisestä toteutuvat.

Valtioneuvosto katsoo, että Europolin säädöspohjan muuttamisen yhteydessä on perusteltua tehdä myös joitakin sisältömuutoksia, jotka parantavat Europolin mahdollisuuksia toteuttaa tehtävänsä. Valtioneuvosto pitää erityisen kannatettavana Europolin toimivallan laajentamista myös muuhun kansainväliseen rikollisuuteen kuin järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Ehdotettu muutos perustuu käytännössä osoitettuihin tarpeisiin. Valtioneuvosto pyrkii kuitenkin siihen, että Europolin toimivaltaan kuuluvat rikokset voitaisiin määritellä muulla tavoin kuin yksityiskohtaisen luettelon avulla.

Päätösehdotus sisältää yleissopimukseen verrattuna useita yksittäisiä muutoksia ja täsmennyksiä, joita on vielä tarkasteltava lähemmin. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että korkea tietosuojan taso turvataan jatkossakin. Europolille ei kuitenkaan ehdoteta sellaisia uusia operatiivisia valtuuksia, jotka vaikuttaisivat kansalaisten oikeuksiin nykyistä tilannetta enemmän.