



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 7.1.2005
KOM(2004) 858 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

**yhteisistä tutkintaryhmistä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston
puitepäätöksen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä**

{SEK(2004) 1725}

1. JOHDANTO

Rajat ylittävän rikollisuuden kasvu ja terrorismin leviäminen ovat johtaneet siihen, että jäsenvaltiot ovat hyväksyneet lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi säädöksen, jolla vahvistetaan selkeät säännöt yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta ja toiminnasta. Käytännössä jo aiemmin toiminnassa oli epävirallisia ryhmiä, mutta niiden toiminnasta ei ollut yhteistä lainsäädäntöä.

Ensimmäinen tämänsuuntainen askel oli keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa vuonna 2000 tehty yleissopimus¹ (jäljempänä 'vuoden 2000 yleissopimus'), jossa käsitellään yhteisiä tutkintaryhmiä (13 artikla) ja määrätään myös monista muista rajat ylittävän rikollisuuden torjuntavälineistä, kuten oma-aloitteisesta tietojenvaihdosta, peitetutkinnasta ja valvotuista läpilaskuista.

Koska vuoden 2000 yleissopimuksen ratifioinnissa on ollut viivästyksiä, neuvosto hyväksyi yhteisistä tutkintaryhmistä 13. kesäkuuta 2002 puitepäätöksen² (jäljempänä 'puitepäätös'), jotta käytössä olisi oikea-aikainen väline yhteisten tutkintaryhmien toiminnan parantamiseksi.

Puitepäätöstä lakataan noudattamasta, kun keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehty yleissopimus on tullut voimaan kaikissa jäsenvaltioissa (5 artikla).

Puitepäätöksen 4 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan puitepäätöksen säännösten noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 1. päivään tammikuuta 2003 mennessä.

Neuvosto hyväksyi 28. marraskuuta 2002 pöytäkirjan³, jolla muutetaan Europol-yleissopimusta, jotta Europolin virkamiehet voivat osallistua yhteisiin tutkintaryhmiin.

Neuvosto antoi 8. toukokuuta 2003 suosituksen yhteisen tutkintaryhmän perustamista koskevaksi mallisopimukseksi⁴.

Madridissa 11. maaliskuuta 2004 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen Eurooppa-neuvosto kehotti 25. maaliskuuta 2004 antamassaan julkilausumassa⁵ jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteet, jotka ovat vielä tarpeen puitepäätöksen täytäntöönpanemiseksi kokonaisuudessaan kesäkuuhun 2004 mennessä, ja

¹ Neuvoston säädös, annettu 29 päivänä toukokuuta 2000, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan mukaisen yleissopimuksen tekemisestä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (EYVL C 197, 12.7.2000, s. 1).

² Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, yhteisistä tutkintaryhmistä (EYVL L 162, 20.6.2002, s. 1).

³ Neuvoston säädös, annettu 28 päivänä marraskuuta 2002, Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen (Europol-yleissopimus) ja Europolin, sen elinten jäsenten sekä Europolin apulaisjohtajien ja työntekijöiden erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan muuttamisesta tehtävästä pöytäkirjasta (EYVL C 312, 16.12.2002, s. 1).

⁴ Neuvoston suositus, annettu 8 päivänä toukokuuta 2003, yhteisen tutkintaryhmän perustamista koskevaksi mallisopimukseksi (EUVL C 121, 23.5.2003, s. 1).

⁵ Neuvoston asiakirja 7906/04 JAI 100.

varmistamaan, että Europolin ja Eurojustin edustajat osallistuvat yhteisten tutkintaryhmien työhön mahdollisimman laajasti.

2. KERTOMUKSEN TARKOITUS JA ARVIOINTIMENETELMÄ

Puitepäätökset sitovat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Niillä ei ole näin ollen suoraa vaikutusta.

Koska komissiolla ei ole kolmannessa pilarissa toimivaltuuksia aloittaa rikkomisesta johtuvaa menettelyä jäsenvaltiota vastaan, tämän kertomuksen tarkoituksena on pelkästään arvioida toteutettuja toimenpiteitä.

Komissio muistutti jäsenvaltioita näiden velvollisuuksista 5. helmikuuta 2003 päivätyllä kirjeellä. Tuolloin ainoastaan yksi jäsenvaltio eli Yhdistynyt kuningaskunta oli toimittanut täytäntöönpanoa koskevat tiedot. Joulukuun 31. päivään 2003 mennessä yhdeksän jäsenvaltiota (Saksa, Espanja, Italia, Luxemburg, Itävalta, Portugali, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta) oli toimittanut komissiolle täytäntöönpanoa koskevat tiedot. Huhtikuussa 2004 Ranska toimitti komissiolle tiedot täytäntöönpanosta ja Itävalta ilmoitti, että yhteisiä tutkintaryhmiä koskeva lainsäädäntö oli tulossa voimaan. Toukokuussa 2004 komissio otti uudelleen yhteyttä niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät olleet vielä toimittaneet lainkaan tietoja (Belgia, Tanska, Kreikka, Irlanti ja Alankomaat), ja sai vastaukset kolmelta jäsenvaltiolta (Belgia, Kreikka ja Alankomaat).

Koska unionin laajentumisen oli määrä tapahtua piakkoin, komissio otti 13. huhtikuuta 2004 yhteyttä liittymässä oleviin maihin ja pyysi tietoja puitepäätöksen täytäntöönpanosta. Kuusi näistä on vastannut (Kypros, Unkari, Latvia, Liettua, Malta ja Slovakia).

Vaikka kertomus oli tarkoitus esittää neuvostolle 1. heinäkuuta 2004 mennessä, huomioon on otettu 15. elokuuta 2004 mennessä toimitetut tiedot, jotta täytäntöönpanoa on voitu arvioida mahdollisimman usean maan osalta.

Ainoastaan kolme jäsenvaltiota (Tanska, Latvia ja Suomi) oli saattanut puitepäätöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä 4 artiklassa vahvistettuun määräaikaan mennessä, ja ainoastaan yksi jäsenvaltio eli Yhdistynyt kuningaskunta – joka myös toteutti osan kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä ennen määräaikaan – toimitti komissiolle asiaa koskevat tiedot ajoissa.

Kaiken kaikkiaan 14 jäsenvaltiota toimitti komissiolle tiedot asiaa koskevasta lainsäädännöstä (Tanska, Saksa, Espanja, Ranska, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta). Tietoja ei saatu lainkaan viideltä jäsenvaltiolta (Viro, Irlanti, Puola, Tšekki ja Slovenia), neljä jäsenvaltiota toimitti lakiesityksen (Belgia, Italia, Kypros ja Slovakia) ja kaksi jäsenvaltiota ilmoitti komissiolle, että lakiluonnos oli valmisteilla (Kreikka ja Luxemburg).

Jäsenvaltioilta saatujen tietojen laatu vaikuttaa luonnollisesti komission kertomuksen arvoon ja julkaisemisajankohtaan. Komissiolla on ollut huomattavia vaikeuksia

asianomaisten tietojen keräämisessä. Lisäksi kansallinen lainsäädäntö oli usein osittaista ja sisälsi viittauksia muihin säännöksiin, joita ei ollut toimitettu komissiolle. Saatujen tietojen arvioinnissa korostui, että silloinkin, kun lainsäädännön antaminen ei ole ehdottoman välttämätöntä, saattaisi kuitenkin olla hyödyllistä laatia ohjeita tai yleiskirjeitä, jotka selventävät tiettyjä keskeisiä seikkoja.

Arviointivaikeuksia aiheutui myös siitä seikasta, että puitepäättös perustuu suoraan vuoden 2000 yleissopimuksen 13, 15 ja 16 artiklaan. Yhteisiä tutkintaryhmiä koskevista määräyksistä sovittiin vuoden 2000 yleissopimuksessa osana monimutkaista järjestelmää, joka sisältää useita yhteistyövälineitä rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Yhteisistä tutkintaryhmistä tehty puitepäättös ei sisällä vuoden 2000 yleissopimusta kokonaisuudessaan, ja tämä saattaa aiheuttaa siirtymäkaudella ennen vuoden 2000 yleissopimuksen voimaantuloa epäselvyyttä esimerkiksi siitä, millä viranomaisella on toimivalta koota ryhmiä, tai sen vuoksi, että tietyt tutkintatoimet eivät kuulu puitepäättöksen soveltamisalaan (näitä ovat esimerkiksi peitetutkinta tai valvotut läpilaskut, jotka ryhmän ehkä kannattaisi tehdä).

Tältä perusteelta on otettava huomioon, että kahdeksan jäsenvaltiota on tähän mennessä ratifioinut vuoden 2000 yleissopimuksen (Tanska, Viro, Espanja, Latvia, Liettua, Alankomaat, Portugali ja Suomi). Tietyt vuoden 2000 yleissopimuksen ratifioineet jäsenvaltiot ovat myös antaneet erityislainsäädäntöä puitepäättöksen täytäntöönpanemiseksi (Espanja, Latvia, Portugali ja Suomi), kun taas toiset ovat panneet puitepäättöksen täytäntöön vuoden 2000 yleissopimuksen ratifioivalla lailla (Tanska ja Alankomaat). Liettua toimitti ainoastaan erityisen kansallisen säädöksen liittämättä siihen yleissopimuksen ratifioivaa lakia, ja Viro ei toimittanut lainkaan tietoja täytäntöönpanosta vaikka se on ratifioinut vuoden 2000 yleissopimuksen.

3. PÄÄTELMÄT

Puitepäättöksen täytäntöönpanon arvioinnissa olisi muistettava, että jäsenvaltioiden velvollisuutena on antaa uutta lainsäädäntöä, jos sitä tarvitaan puitepäättöksen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jos oikeusjärjestelmä kokonaisuutena katsottuna jo sisältää oikeudellisesti sitovat säännöt, jotka varmistavat puitepäättöksen täydellisen soveltamisen, uutta lainsäädäntöä ei tarvita. Täytäntöönpanosäännösten ei myöskään tarvitse noudattaa puitepäättöstä sanatarkasti, jos lopputuloksena on, että puitepäättöstä sovelletaan täydellisesti ja luodaan riittävän selkeä ja tarkka oikeudellinen tilanne.

Yleisesti ottaen puitepäättöksen täytäntöönpano on useimmissa jäsenvaltioissa edellyttänyt uuden lainsäädännön antamista tai ainakin tiettyjen kansallisten säännösten muuttamista.

Jotkut jäsenvaltiot ovat saattaneet puitepäättöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä suunnilleen samansisältöisenä kuin itse puitepäättös (Espanja ja Portugali), kun taas toiset ovat muuttaneet voimassa olevia säännöksiä tai antaneet lainsäädäntöä, jolla saatetaan voimaan uusia sääntöjä (Tanska, Ranska, Latvia, Unkari, Itävalta, Suomi ja Ruotsi).

Yhdistynyt kuningaskunta totesi, että ainoastaan tietyistä säännöksistä oli säädettävä erikseen kun taas toiset säännökset on pantu täytäntöön yleiskirjeellä. Koska yleiskirje ei ole oikeudellisesti sitova, on katsottava, että kyseiset määräykset eivät ole puitepäätöksen mukaisia.

Kolme jäsenvaltiota (Saksa, Liettua ja Malta) katsoivat, että erityistä lainsäädäntöä ei tarvittu puitepäätöksen täytäntöönpanemiseksi.

Yhden jäsenvaltion eli Alankomaiden voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa yhteisten tutkintaryhmien perustamisen, jos tästä määrätään sopimuksessa tai yleissopimuksessa. Koska puitepäätös ei ole sopimus tai yleissopimus, kyseiset säännökset eivät ole puitepäätöksen mukaisia.

Seuraavassa arvioidaan puitepäätöksen täytäntöönpanoa säännös säännökseltä. Liitteessä I on lisäselvityksiä ja yksityiskohtaista tietoa kansallisesta lainsäädännöstä.

Puitepäätöksen tärkeimmän osan eli **1 artiklan 1 kohdan** osalta riittää, että yleisen oikeudellisen kehyksen nojalla on mahdollista perustaa yhteisiä tutkintaryhmiä, jotka työskentelevät kansainvälisinä työryhminä rajoitetun ajan ja erityistarkoitusta varten. Lähes kaikki jäsenvaltiot, joissa asiaa koskevaa lainsäädäntöä on voimassa, ovat panneet tämän säännöksen täytäntöön (Espanja, Ranska, Latvia, Liettua, Unkari, Itävalta, Portugali, Suomi ja Ruotsi). Useiden jäsenvaltioiden voimassa olevassa lainsäädännössä viitataan sopimukseen (Espanja, Latvia, Unkari, Itävalta, Portugali, Suomi ja Ruotsi). Joissain tapauksissa sopimus määritteli neuvoston hyväksymäksi mallisopimukseksi (Itävalta), kun taas joskus sillä tarkoitetaan toimivaltaisten viranomaisten välistä yleistä sopimusta (Ranska ja Liettua).

Puitepäätöksen **1 artiklan 2 kohtaan** sisältyy kehoitus tehdä ehdotuksia ryhmän kokoonpanosta. Tältä osin on todettava, että kun lainsäädäntö on annettu, se kattaa epäsuorasti ryhmän kokoonpanon, jos siinä viitataan sopimukseen tai johonkin muunlaiseseen toimivaltaisten viranomaisten keskinäiseen järjestelyyn, vaikka siinä ei viitattaisi neuvoston hyväksymään mallisopimukseen.

Puitepäätöksen **1 artiklan 3 kohdassa** käsitellään ryhmän johtamista, sovellettavaa lainsäädäntöä ja ryhmän toiminnan vaatimia järjestelyjä. Tältä osin riittää, että kukin jäsenvaltio säätää omien rajojensa sisällä sovellettavista säännöistä tarkentamatta, mitä sääntöjä sovelletaan muissa jäsenvaltioissa. Säännös on kuitenkin pantu kokonaisuudessaan täytäntöön vain kahdessa jäsenvaltiossa (Espanjassa ja Itävallassa). Neljä jäsenvaltiota on saattanut ainoastaan jotkin näistä säännöksistä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ranska on pannut täytäntöön ryhmänjohtajalle osoitettuja ”valvontavaltuuksia” sekä sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat yleiset säännöt, ja Latvia, Unkari ja Suomi ovat panneet täytäntöön ryhmänjohtajaa ja sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat säännökset viittaamatta ryhmän toiminnan vaatimiin järjestelyihin. Näitä seikkoja ei käsitellä muiden jäsenvaltioiden antamassa lainsäädännössä (Tanska, Saksa, Liettua, Malta, Alankomaat, Portugali, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta).

Puitepäätöksen **1 artiklan 4 kohdan** (jossa esitetään ”lähetettyjen jäsenten” määritelmä) osalta on todettava, että vaikka täytäntöönpanosäännöksissä ei nimenomaisesti määritellä ”lähetettyä jäsentä”, viittauksista ryhmään lähetettyihin

henkilöihin käy selvästi ilmi, että tällä tarkoitetaan jostakin muusta jäsenvaltiosta kuin jäsenvaltiosta, jossa ryhmä toimii, tulevia tutkintaryhmän jäseniä.

Yksi puitepäätöksen merkittävimpiä kohtia ovat lähetetyille jäsenille annetut valtuudet (**1 artiklan 5 ja 6 kohta**). Täytäntöönpanosäännökset vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Joissakin jäsenvaltioissa lähetetyille jäsenille annettavat tehtävät on määritelty tarkoin ja lueteltu (Ranska, Malta ja Suomi), toisissa kyseinen säännös on hyvin yleinen (Liettua) tai siinä viitataan ryhmän perustamisen edellyttämään sopimukseen (Espanja), johonkin muuhun toimivaltaisten viranomaisten antamaan hyväksyntään (Saksa) tai kansalliseen lakiin (Itävalta), ja joissakin toisissa jäsenvaltioissa ryhmänjohtajan tehtävä on päättää, millaisia valtuuksia lähetetyille jäsenille voidaan antaa (Latvia ja Portugali).

Puitepäätöksen **1 artiklan 7 kohdassa** käsitellään tilannetta, jossa ryhmä pyytää tutkintatoimien toteuttamista jossakin ryhmän perustaneista jäsenvaltioista. Säännöksen tarkoituksena on, ettei yhteisten tutkintaryhmien tarvitse esittää oikeusapupyynnöitä. Ainoastaan kolme jäsenvaltiota (Espanja, Suomi ja Ruotsi) on noudattanut tätä säännöstä. Yhdistynyt kuningaskunta on rajoittanut tutkintatoimet etsintälupiin ja määräyksiin toimittaa todisteita, ja useimmissa kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä ei käsitellä tätä seikkaa (Tanska, Saksa, Ranska, Liettua, Unkari, Malta, Alankomaat, Itävalta ja Portugali). Yksi jäsenvaltio eli Latvia on antanut epäselviä säännöksiä, jotka eivät vaikuta 1 artiklan 7 kohdan mukaisilta.

Puitepäätöksen **1 artiklan 8 kohdassa** käsitellään tilanteita, joissa tarvitaan oikeusapua joltakin muulta kuin ryhmään osallistuvalla jäsenvaltiolta tai joltain kolmannelta valtiolta. Säännöksen on kokonaisuudessaan saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöä kaksi jäsenvaltiota (Espanja ja Portugali), ja Latvia on antanut epäselviä säännöksiä. Saatujen tietojen mukaan muut jäsenvaltiot eivät ole antaneet 1 artiklan 8 kohtaa koskevaa lainsäädäntöä.

Kolme jäsenvaltiota (Latvia, Portugali ja Ruotsi) on pannut suoraan täytäntöön tietojen toimittamista koskevat säännökset (**1 artiklan 9 kohta**). Useissa tapauksissa lainsäädännön yleisestä tulkinnasta voidaan kuitenkin päätellä, että lähetetyt jäsenet voivat toimittaa ryhmälle lähettävässä jäsenvaltiossa saatavilla olevia tietoja (Espanja, Unkari, Itävalta ja Suomi). Muiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei havaittu asiaa koskevia säännöksiä.

Saatujen tietojen käytön osalta (**1 artiklan 10 kohta**) voidaan todeta, että kolme jäsenvaltiota on noudattanut säännöstä täydellisesti (Espanja, Portugali ja Ruotsi) ja kaksi osittain (Itävalta ja Suomi). Yksi jäsenvaltio eli Latvia on antanut säännöksiä, jotka eivät ole puitepäätöksen mukaisia.

Yksikään jäsenvaltioista ei toimittanut **1 artiklan 11 kohtaa** koskevia erityissäännöksiä (kyseisessä kohdassa todetaan, että puitepäätöksen säännökset eivät vaikuta muihin yhteisten tutkimusryhmien perustamista tai toimintaa koskeviin voimassa oleviin säännöksiin tai järjestelyihin). Jos täytäntöönpanosäännöksistä ei kuitenkaan aiheudu ristiriitaisuuksia, kaikkien jäsenvaltioiden on katsottava noudattavan 1 artiklan 11 kohtaa.

Mahdollisuudesta antaa muiden henkilöiden kuin jäsenvaltioiden edustajien osallistua ryhmän työskentelyyn (**1 artiklan 12 kohta**) on säädetty ainoastaan

kuudessa jäsenvaltiossa (Espanja, Latvia, Unkari, Itävalta, Portugali ja Suomi). Liettuan lainsäädännössä viitataan kansainvälisessä sopimuksessa määrättyihin tapauksiin. Muut jäsenvaltiot eivät ole saattaneet tätä säännöstä osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Kuusi jäsenvaltiota on antanut täytäntöönpanosäännöksiä puitepäätöksen **2 artiklan** (rikosoikeudellinen vastuu) osalta (Tanska, Espanja, Liettua, Malta, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta). Saksa on pannut sen osittain täytäntöön. Muut eivät ole toteuttaneet täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Päätöksen **3 artikla** (yksityisoikeudellinen vastuu) on saatettu täydellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä kolmessa jäsenvaltiossa (Espanja, Itävalta ja Portugali) ja osittain viidessä jäsenvaltiossa (Tanska, Liettua, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta). Muissa jäsenvaltioissa ei ole annettu säännöksiä.

Päätelmänä voidaan todeta, että ainoastaan yhden jäsenvaltion eli Espanjan täytäntöönpanotoimenpiteet noudattavat puitepäätöstä täydellisesti.

On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää korostaa, että jos voimassa on lainsäädäntöä, jossa säädetään yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta sopimuksella (ks. 1 artiklan 1 kohtaa koskevat huomautukset), täytäntöönpanoa voidaan pitää tyydyttävänä.

Komissio ottaa toimitetut lisätiedot huomioon täydentävässä kertomuksessa ja päivittää tarvittaessa kansallista lainsäädäntöä koskevia tietoja. Tällä välin komissio kehottaa kaikkia jäsenvaltioita varmistamaan yhteisistä tutkintaryhmistä tehdyn puitepäätöksen nopean ja täydellisen saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja tiedottamaan sille toteutetuista toimenpiteistä.

Tämän kertomuksen liitteenä on kaksi komission valmisteluasiakirjaa. Ensimmäisessä asiakirjassa arvioidaan komission saamien tietojen perusteella kussakin jäsenvaltiossa hyväksyttyä tai pian hyväksyttävää lainsäädäntöä ja viitataan kuhunkin puitepäätöksen säännökseen. Toinen sisältää taulukon, jossa esitetään yksityiskohtaiset tiedot puitepäätöksen kunkin artiklan saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.