



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 08.06.2004
KOM(2004)409 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

**Terrorismin torjumisesta 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen
11 artiklan mukainen**

{SEK(2004)688}

SISÄLLYS

1.	TAUSTAA	3
2.	ARVIOINTIMENETELMÄ JA -PERUSTEET	4
2.1.1.	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti tehdyt puitepäätökset.....	4
2.1.2.	Arviointiperusteet.....	4
2.1.3.	Arvioinnin tausta.....	5
3.	ARVIOINTI	6

1. TAUSTAA

Muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen¹ (jäljempänä 'puitepäätös') 11 artiklassa säädetään, että komission on laadittava kirjallinen kertomus toimenpiteistä, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet puitepäätöksen noudattamiseksi.

Kyseisen artiklan 1 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan puitepäätöksen säännösten noudattamisen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 31. joulukuuta 2002. Artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden oli määrä toimittaa tuohon päivämäärään mennessä neuvoston pääsihteeristölle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle kirjallisina säännökset, jotka ne ovat antaneet puitepäätöksen mukaisten veloitteidensa saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään. Neuvoston oli määrä arvioida 31. joulukuuta 2003 mennessä näiden tietojen ja komission kirjallisen kertomuksen perusteella, ovatko jäsenvaltiot toteuttaneet tarpeelliset toimenpiteet puitepäätöksen noudattamiseksi.

Komission kertomuksen arvo riippuu luonnollisesti jäsenvaltioilta saatujen tietojen laadusta. Julkaisemisajankohdan myöhäisyys puolestaan johtuu siitä, että jäsenvaltiot eivät toimittaneet tietoja ajallaan. Komissio muistutti jäsenvaltioita näiden velvollisuuksista 9. joulukuuta 2002 päivätyllä kirjeellä. Tästä huolimatta ainoastaan viisi jäsenvaltiota (Irlanti, Italia, Itävalta, Portugali ja Saksa) toimitti komissiolle tietoja puitepäätöksen voimaansaattamisesta ennen määräaikaan 31. joulukuuta 2002, ja näistä vain kaksi toimitti täytäntöönpanosäännöksensä. Kertomuksen laatiminen näiden tietojen perusteella olisi ollut jokseenkin hyödytöntä, joten komissio on joutunut odottelemaan myöhästyneitä vastauksia ja pyytämään täydentäviä tietoja joidenkin jäsenvaltioiden nimeämiltä yhteyshenkilöiltä. Helmikuussa 2003 vastauksensa oli toimittanut edellisten lisäksi vain seitsemän jäsenvaltiota (Belgia, Espanja, Kreikka, Ranska, Suomi, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta), joista kaksi tosin vain viittasi uusiin lakiesityksiin. Ruotsi oli kolmastoista jäsenvaltio, joka toimitti vastauksensa (5. marraskuuta 2003). Luxemburg ja Alankomaat eivät ole edelleenkään vastanneet.

Vaikka määräaika täytäntöönpanosäännösten toimittamiselle oli puitepäätöksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan 31. joulukuuta 2002, huomioon on otettu kaikki lisätiedot, jotka toimitettiin komissiolle 15. helmikuuta 2004 mennessä. Tässä kertomuksessa arvioidaan puitepäätöksen saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä niiden säännösten perusteella, jotka toimitettiin komissiolle jälkimmäiseen määräaikaan mennessä. Kertomukseen liittyvä komission yksiköiden laatima valmisteluasiakirja sisältää yksityiskohtaisen erittelyn puitepäätöksen noudattamiseksi toteutetuista kansallisista toimenpiteistä sekä taulukon kutakin artiklaa koskevista kansallisista täytäntöönpanosäännöksistä, joista komissiolle on ilmoitettu. Komissio aikoo laatia vielä täydentävän kertomuksen, johon sisällytetään määräajan jälkeen toimitetut tiedot ja päivitetään kansallisia säännöksiä koskeva taulukko.

¹ EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3.

2. ARVIOINTIMENETELMÄ JA -PERUSTEET

2.1.1. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti tehdyt puitepäätökset

Terrorismin torjumisesta tehty puitepäätös perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja erityisesti sen 29 artiklaan, 31 artiklan e kohtaan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohtaan.

Puitepäätös on lainsäädännöllisenä välineenä lähinnä verrattavissa direktiiviin.² Molemmat säädökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta ne jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Puitepäätöksellä ei kuitenkaan ole välitöntä oikeusvaikutusta.

2.1.2. Arviointiperusteet

Jotta voitaisiin arvioida puolueettomin perustein, onko jäsenvaltio saattanut puitepäätöksen täysin osaksi kansallista lainsäädäntöään, olisi sovellettava soveltuvien osin muun muassa seuraavia, alun perin direktiivejä varten kehitettyjä yleisiä arviointiperusteita:

1. Saavutettavan tuloksen toteuttamisen muoto ja menetelmät on valittava tavalla, joka varmistaa direktiivin tehokkuuden sen tavoitteisiin nähden.³
2. Kunkin jäsenvaltion velvollisuutena on saattaa direktiivi voimaan tavalla, joka täyttää selkeyden ja oikeusvarmuuden vaatimukset, saattamalla direktiivin säännökset osaksi kansallisia säännöksiä, joilla on sitova vaikutus.⁴
3. Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei välttämättä edellytä, että säädöksessä käytetään täsmälleen samaa sanamuotoa. Yleinen oikeudellinen kehys (kuten jo sovellettavat aiheelliset toimenpiteet) voi riittää, jos direktiivin kokonaisvaltainen soveltaminen varmistetaan riittävän selvästi ja täsmällisesti.⁵
4. Direktiivit on saatettava voimaan niissä säädetyin määräajan kuluessa.⁶

Molemmat säädökset ovat sitovia ”saavutettaviin tuloksiin nähden”. Saavutettavat tulokset voidaan määritellä oikeudelliseksi tai tosiasialliseksi tilanteeksi, joka on sen edun mukainen, joka säädöksellä on perustamissopimuksen mukaisesti tarkoitus varmistaa.⁷

Puitepäätöksen 11 artiklassa tarkoitettu yleisarviointi puitepäätöksen noudattamisesta jäsenvaltioissa pohjautuu mahdollisuuksien mukaan edellä mainittuihin perusteisiin.

² EY:n perustamissopimuksen 249 artikla.

³ Ks. direktiivien voimaansaattamista koskeva oikeuskäytäntö: asia 48/75, Royer, Kok. 1976, s. 497, 518 kohta.

⁴ Ks. direktiivien voimaansaattamista koskeva oikeuskäytäntö: asia 239/85, komissio v. Belgia, Kok. 1986, s. 3645, 3659 kohta. Ks. myös asia 300/81, komissio v. Italia, Kok. 1983, s. 449, 456 kohta.

⁵ Ks. direktiivien voimaansaattamista koskeva oikeuskäytäntö, esimerkiksi asia 29/84, komissio v. Saksa, Kok. 1985, s. 1661, 1673 kohta.

⁶ Ks. direktiivien voimaansaattamista koskeva oikeuskäytäntö, esimerkiksi asia 52/75, komissio v. Italia, Kok. 1976, s. 277, 284 kohta. Ks. yleisesti komission vuosikertomukset yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta, esimerkiksi KOM(2001) 309 lopullinen.

⁷ Ks. PJG Kapteyn ja P. Verloren van Themaat: ”Introduction to the Law of the European Communities”, kolmas painos, 1998, s. 328.

2.1.3. Arvioinnin tausta

Arviointikertomuksen oikeudellisesta taustasta ja seurannasta voidaan todeta, että komissiolla on ensimmäiseen pilariin kuuluvissa asioissa mahdollisuus käynnistää jäsenvaltiota vastaan rikkomisesta johtuva menettely, kun taas Euroopan unionista tehdyn sopimuksen piiriin kuuluvissa asioissa tätä mahdollisuutta ei ole. Siksi tämä kertomus eroaa luonteeltaan ja tarkoitukseltaan kertomuksista, joissa käsitellään ensimmäisen pilarin asioihin kuuluvien direktiivien voimaansaattamista jäsenvaltioissa. Koska komissio kuitenkin osallistuu täysimääräisesti kaikkien kolmanteen pilariin kuuluvien asioiden käsittelyyn⁸, on järkevää antaa sen tehtäväksi arvioida yksittäisiä voimaansaattamistoimenpiteitä. Tämän perusteella neuvosto voi arvioida, ovatko jäsenvaltiot toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet puitepäätöksen noudattamiseksi.

Terrorismirikoksia koskevaa puitepäätöstä ei pidä mieltää pelkäsi erillisten säännösten ketjuksi, vaan kokonaisvaltaiseksi järjestelmäksi, jonka osat liittyvät saumattomasti toisiinsa. Pohjimmiltaan siinä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat oikeusjärjestelmässään käyttöön ”terrorismirikosten” käsitteen ja sisällyttävät sen tunnusmerkistöön tahallisuuden. Ajatus sisältyy puitepäätöksen 2 artiklaan (”Terroristiryhmään liittyvät terrorismirikokset”) ja 3 artiklaan (”Terroritoimintaan liittyvät rikokset”). Tämä vaatimus perustuu 5 artiklan 2 kohdassa säädettyyn velvoitteeseen määrätä terrorismirikoksista rangaistus, joka on ankarampi kuin vastaavista ”tavanomaisista” rikoksista kansallisessa lainsäädännössä säädetty rangaistus. Lisäksi 9 artiklan säännökset ekstraterritoriaalisen tuomiovallan laajentamisesta ilman mahdollisuutta yksipuolisiin julistuksiin ja positiivisen tuomiovaltaristiriidan sattua puitepäätöksessä säädettyssä järjestyksessä huomioon otettavista seikoista luovat velvoitteita, jotka ovat ankarampia kuin puitepäätöksissä yleensä. Vaikka tämä puitepäätös muistuttaa rakenteeltaan muita rikosoikeuden erityisalojen lähentämiseen tähtäviä säädöksiä, se poikkeaa niistä säädöksistä, joissa ei edellytetä rikoksen määrittelyä erikseen, jos rikokseksi katsottava teko on rikos jo yleisen määritelmän mukaan.⁹ Tällöin rangaistuksia koskevien velvoitteiden noudattamiseksi riittää, että sovelletaan asianmukaisia yleisiä oikeussääntöjä.

Vaikka arvioinnissa tarkastellaan puitepäätöksen artikloja yksi kerrallaan, edellä esitetystä syistä niitä ei voida käsitellä täysin erillisinä. Jos jotakin artiklaa ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tai sen voimaansaattamisessa on puutteita, asialla on merkitystä myös artiklaan liittyvien kansallisten säännösten ja siten koko järjestelmän kannalta, vaikka tarkasteltaessa kansallisia säännöksiä erikseen vaikuttaisikin siltä, että ne täyttävät puitepäätöksen vaatimukset. Koska jäsenvaltioiden välillä on edelleen eroja, arvioinnissa on kuitenkin pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon kunkin jäsenvaltion yleisen rikosoikeuden erityispiirteet.

⁸ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 36 artiklan 2 kohta.

⁹ Esimerkiksi ”varkauden” yleinen määritelmä rikoslaissa voisi kattaa ”maksuvälineen anastamisen”, johon viitataan muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta 28 päivänä toukokuuta 2001 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2 artiklan a kohdassa.

3. ARVIOINTI

Vain muutamat jäsenvaltiot toimittivat komissiolle kaikki asiaan liittyvät täytäntöönpanosäännöksensä määräajassa. Arviointi ja siihen perustuvat päätelmät perustuvat tämän vuoksi osin puutteellisiin tietoihin. Luxemburg ja Alankomaat eivät ole toimittaneet komissiolle minkäänlaisia tietoja, eikä Kreikalta ole saatu yksityiskohtaisia tietoja. Erityissäännösten voimaansaattaminen kahdessatoista muussa jäsenvaltiossa on edennyt seuraavasti:

1 artikla: Terrorismirikokset on määritelty omaksi rikoslajikseen kahdeksassa jäsenvaltiossa, vaikka puitepäättöksen voimaansaattamisen laajuudessa ja menetelmissä onkin eroja. Myös Irlanti on muuttamassa lainsäädäntöään tähän suuntaan. Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä on määritelty erikseen vain muutamia terrorismirikoksia. Lisäksi tavanomainen rikos voidaan luokitella terroristarkoituksessa tehdyksi. Italiassa tämä on rangaistuksen koventamisperuste, kun taas Yhdistyneessä kuningaskunnassa tällaiseen rikokseen voidaan soveltaa terrorismin yleistä määritelmää. Vaikuttaa siltä, että Saksassa tätä säännöstä ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

2 artikla: Terroristiryhmään liittyvät terrorismirikokset on määritelty erikseen rikoksiksi useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Ruotsissa ja Tanskassa ei ole annettu erillisiä säännöksiä terroristiryhmän johtamisesta tai toimintaan osallistumisesta (lukuun ottamatta eräitä osallistumisrikoksia koskevia säännöksiä), vaikka joissain tapauksissa tällaista toimintaa harjoittanut henkilö voidaan tuomita terrorismirikoksen päätekijänä tai avunannosta rikokseen.

3 artikla: Vaikuttaa siltä, että ainoastaan neljässä jäsenvaltiossa on annettu säännökset, jotka täyttävät täysin tässä artiklassa säädetyt velvoitteet. Lisäksi Irlanti täyttäneen vaatimukset, kun sen uusi lainsäädäntö tulee voimaan. Muut komissiolle tietoja antaneet jäsenvaltiot noudattavat tämän artiklan vaatimuksia ainoastaan osittain.

4 artikla: Vaikka vain osa jäsenvaltioista on antanut erillisiä säännöksiä osallisuudesta tai rikoksen yrityksestä, tämän artiklan vaatimukset voitaneen täyttää epäsuorasti, jos edeltävät artiklat saatetaan kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

5 artikla: Vaikka 1 kohta mainitaan vain kahden jäsenvaltion ilmoituksessa, vaikuttaa siltä, että kaikki jäsenvaltiot pystyvät noudattamaan sen vaatimuksia. Kahdeksan jäsenvaltiota on jo täyttänyt 2 kohdassa säädetyt velvoitteet tai täyttää sen lähiaikoina. Saksan, Espanjan, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamista tiedoista ei voida päätellä, että näissä jäsenvaltioissa tullaan säätämään kovennetuista rangaistuksista kaikkien artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta. Artiklan 3 kohdan osalta seitsemän jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään vaaditun suuruisista tai sitä ankarammista rangaistuksista terroristiryhmän johtamisrikoksesta. Lisäksi kolme muuta jäsenvaltiota, joissa ei ole säädetty erikseen tämän teon rangaistavuudesta, täyttää tämän säännöksen vaatimukset osittain. Espanja täyttää vaatimukset vain siltä osin kuin on kysymys sellaisen terroristiryhmän johtamisesta, joka ainoastaan uhkaa tehdä terroritekoja. Kahdeksan jäsenvaltion lainsäädäntö täyttää terroristiryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuutta koskevat vaatimukset ja neljän muun jäsenvaltion lainsäädäntö täyttää ne osittain.

6 artikla: Tässä artiklassa tarkoitetuista erityisistä olosuhteista on säädetty erikseen kuudessa jäsenvaltiossa. Muissa jäsenvaltioissa ei ole annettu erillisiä säännöksiä asiasta. Artiklan noudattaminen on vapaaehtoista.

7 artikla: Kahdeksassa jäsenvaltiossa on jo annettu tai annetaan lähiaikoina säännöksiä, joiden mukaan oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen terrorismirikoksista. Näistä ainoastaan neljä jäsenvaltiota on antanut riittävästi tietoja osoittaakseen noudattavansa 7 artiklan 2 kohtaa. Espanja, Itävalta, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät toimittaneet tarpeeksi tietoja, jotta niiden perusteella voitaisiin katsoa, että tämä artikla on kokonaisuudessaan pantu täytäntöön.

8 artikla: Seitsemässä jäsenvaltiossa on annettu tai ollaan antamassa lainsäädäntöä oikeushenkilöille määrättävistä rikosoikeudellisista tai muista sakoista. Useimmissa niistä sovelletaan myös ainakin osaa niistä seuraamuksista, joiden määrääminen on tämän artiklan mukaan vapaaehtoista.

9 artikla: Kaikissa jäsenvaltioissa pystyttäneen noudattamaan alueperiaatetta 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan sekä 4 kohdan mukaisesti. Ekstraterritoriaalisen tuomiovallan osalta useimmissa jäsenvaltioissa on annettu tai tullaan antamaan säännöksiä, jotka kattavat vaihtelevassa laajuudessa aktiivisen ja passiivisen henkilöllisyysperiaatteen, kuten 9 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa edellytetään. Artiklan 1 kohdan d alakohta on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä nimenomaisesti ainoastaan Itävallassa; tosin myös Irlannissa aiotaan säätää asiasta. Kuitenkin myös Italian, Portugalin ja Suomen lainsäädäntö näyttäisi olevan tämän säännöksen mukainen. Kahdeksan jäsenvaltion lainsäädäntö täyttää tai tulee täyttämään 9 artiklan 3 kohdan vaatimukset, ja lisäksi kolmen muun jäsenvaltion lainsäädäntö täyttää ne osittain. Irlanti aikoo saattaa 9 artiklan 2 kohdan voimaan osittain. Sen sijaan yksikään jäsenvaltio ei näytä sisällyttäneen lainsäädäntöönsä kyseisessä kohdassa tarkoitettuja positiivisen toimivaltaristiriidan ratkaisuperusteita.

10 artikla: Ainoastaan Itävalta on toimittanut riittävästi tietoja osoittaakseen noudattavansa 10 artiklan 1 kohtaa, vaikka ilmeisesti kaikissa jäsenvaltioissa katsotaan terrorismirikosten tutkinnan ja syytteenpanon kuuluvan julkisen toimivallan piiriin. Kahdeksan jäsenvaltiota on toimittanut tietoja 10 artiklan 2 kohdan mukaisista lisätoimenpiteistä terrorismin uhrien perheiden auttamiseksi.

12 artikla: Komissio ei ole saanut erillisiä tietoja puitepäätöksen voimaansaattamisesta Gibraltarissa.

Edellä esitetyn perusteella komissio kehottaa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät ole vielä saattaneet puitepäätöstä osaksi kansallista lainsäädäntöään, huolehtimaan asiasta viipymättä ja kattavasti, ilmoittamaan toteutetuista toimenpiteistä välittömästi komissiolle ja liittämään ilmoitukseensa asianomaiset säännökset ja hallinnolliset määräykset.