EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 29.03.2004
KOM(2004)221 lopullinen

2004/0069 (CNS)

C6-0007/04

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

toimien toteuttamisesta terrorismin ja muiden vakavien rikollisuuden muotojen torjumisen alalla erityisesti tietojenvaihdon parantamiseksi

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS,

terrorismirikoksiin liittyvästä tietojenvaihdosta ja yhteistyöstä

(komission esittämä)

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

toimien toteuttamisesta terrorismin ja muiden vakavien rikollisuuden muotojen torjumisen alalla erityisesti tietojenvaihdon parantamiseksi

1. JOHDANTO

New Yorkissa ja Washingtonissa 11. syyskuuta 2001 tehtyjen terrori-iskujen ja vuosina 2002 ja 2003 eri puolilla maailmaa toteutettujen attentaattien jälkeen terroristit tekivät 11. maaliskuuta 2004 Espanjassa jälleen uusia silmittömiä murhaiskuja. Madridin veriteot muistuttavat meitä siitä, että terrorismi uhkaa edelleen Eurooppaa ja eurooppalaisia etuja. Vaikka terrorismin torjumiseksi on jo toteutettu mittavia toimenpiteitä, meidän on jatkettava väsymättä taistelua näitä julmuuksia vastaan ja osoitettava, että pyrimme kaikin keinoin torjumaan tämän kauhistuttavan ilmiön, joka on vastoin Euroopan yhteisön perusperiaatteita, eli ihmisarvon ja perusoikeuksien kunnioittamista.

Terrorismin syyt ja seuraukset ovat mutkikkaat ja moninaiset. Terrorismin uhka vaikuttaa vakavasti talouteen, sillä se on omiaan heikentämään sekä kansalaisten että yritysten luottamusta tulevaisuuteen, mikä haittaa talouskasvua ja investoinneille suotuisan ilmapiirin ylläpitämistä.

Terrorismintorjunnan onkin edelleen oltava Euroopan unionin tärkeimpiä painopistealoja. Sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla on tapahtunut tältä osin merkittävää edistymistä monella alalla, mutta terrorismiuhkan pysyvyys ja terrorismintorjunnan monimutkaisuus pakottavat unionin hakemaan uudenlaisia ratkaisuja.[1] Jotta terrorismi voitaisiin tukahduttaa tai ainakin torjua se mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, on voitava puuttua terroristijärjestöjen rahoituslähteisiin. Terrorismin rahoituslähteisiin ja -verkostoihin on kuitenkin erittäin vaikea päästä käsiksi. Samoin kuin rikollisesta toiminnasta saadun hyödyn pesu, myös terrorismin rahoitus perustuu mahdollisimman salaisiin operaatioihin, jotka toteutetaan kansainvälisellä tasolla usein harmaan talouden piirissä.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on vahvistaa suuntaviivat EU:n piirissä toteutettujen toimien täydentämistä varten. Tavoitteena on ottaa tasapuolisesti huomioon eri vaatimukset, jotka liittyvät yhtäältä turvallisuuden parantamiseen EU:ssa ja toisaalta perusoikeuksien, erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kunnioittamiseen[2].

Tämän vuoksi on arvioitava kaikkien suunnitteilla olevien uusien toimenpiteiden vaikutusta perusoikeuksiin ja verrattava sitä näistä toimenpiteistä johtuvaan

---

[1] Komissio aikoo käynnistää vuonna 2004 turvallisuustutkimukseen liittyvän valmistelutoimen otsikolla ”Preparatory Action on the enhancement of the European industrial potential in the field of Security research”. Tarkoituksena on parantaa kansalaisten turvallisuutta tutkimuksen ja teknologian kehittämisen avulla. Ensisijaisesti on tarkoitus kehittää erityistoimia, joiden avulla voidaan vastata erityyppisiin terroriuhkiin parhaillaan viimeisteltävän Euroopan turvallisuusstrategian mukaisesti.

[2] Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistetaan oikeus yksityiselämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan.

turvallisuuden parantamiseen siten, että pyritään löytämään tarkoituksenmukaisia, tasapainoisia ja oikeasuhteisia ratkaisuja[3].

2. EU SITOUTUU TERRORISMINTORJUNTAAN ENTISTÄ VOIMAKKAAMMIN

Terrorismintorjunta kuului EU:n painopistealueisiin jo ennen vuoden 2001 syyskuun 11:nnen päivän terrori-iskuja[4], mutta kyseisten tapahtumien jälkeen valtion- ja hallitusten päämiehet päättivät entistä painokkaammin, että terrorismintorjunta on EU:n painopistealue. He hyväksyivät toimintasuunnitelman, jossa asetettiin tavoitteeksi mm. poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön tehostaminen, kansainvälisten oikeudellisten välineiden kehittäminen ja terrorismin rahoituksen ehkäiseminen.[5]

Eurooppa-neuvosto ilmoitti, että se on vakaasti päättänyt torjua terrorismia sen kaikissa muodoissa kaikkialla maailmassa ja että se jatkaa pyrkimyksiään lujittaa liittoutumaa, jonka kansainvälinen yhteisö on muodostanut torjumaan terrorismia sen kaikissa muodoissa. Eurooppa-neuvosto kehotti kiinnittämään erityistä huomiota terrorismin rahoittamisen tehokkaaseen torjuntaan.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä 21. syyskuuta 2001 todetaan: *”Terrorismin rahoituksen vastaiset toimet ovat ratkaisevan tärkeitä. Jotta nämä toimet olisivat tehokkaita, tarvitaan painokasta kansainvälistä toimintaa. Euroopan unioni osallistuu täysimääräisesti kyseiseen toimintaan. Tässä tarkoituksessa Eurooppa-neuvosto pyytää Ecofin-neuvostoa ja oikeus- ja sisäasioiden neuvostoa toteuttamaan toimenpiteet, joita tarvitaan terroristitoiminnan rahoittamisen torjumiseksi sen kaikissa muodoissa…”.*

Jäsenvaltioiden, neuvoston ja komission määrätietoisen toiminnan ansiosta voitiin hyväksyä nopeasti sekä lainsäädännöllisiä että operatiivisia toimenpiteitä, jotka ovat huomattavasti vahvistaneet unionin keinoja taistella terrorismia vastaan.[6] Monet toimenpiteet eivät koske yksinomaan terrorismia vaan kattavat laajemman alan, josta terrorismin torjunta ja erityisesti sen rahoituksen estäminen muodostaa osan.[7]

---

3 Ks. Raportti perusoikeuksien tilanteesta Euroopan unionissa ja jäsenvaltioissa vuonna 2002. Raportin on antanut perusoikeuksia käsittelevä riippumattomien asiantuntijoiden ryhmä 31.3.2003 Euroopan komission toimeksiannosta (http://europa.eu.int/justice_home/index_en.htm).

4 Mainittakoon erityisesti neuvoston 15.10.1996 hyväksymä yhteinen toiminta 96/610/YOS hakemiston laatimisesta ja ylläpitämisestä terrorisminvastaisen toiminnan erityisvalmiuksista ja -taidoista sekä erityisasiantuntemuksesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden terrorisminvastaisen yhteistyön helpottamiseksi. Lisäksi neuvosto antoi 9.12.1999 suosituksen yhteistyöstä terrorismin rahoituksen estämiseksi (EYVL C 373, 23.12.1999, s. 1).

5 Eurooppa-neuvoston epävirallinen erityiskokous Brysselissä 21.9.2001 (www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru_fr.pdf).

6 Unionin tasolla toteutetut toimet mainitaan 28.3.2003 päivätyssä komission valmisteluasiakirjassa, joka koskee jo toteutettuja tai suunnitteilla olevia toimia terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseksi. Asiakirja on laadittu 16.10.2001 kokoontuneiden Ecofin-neuvoston sekä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston pyynnöstä: ”Commission staff working paper on actions to combat the financing of terrorism”, SEC(2003) 414, 28.3.2003 (ei suom.).

7 Tällaisia ovat mm. 16 päivänä lokakuuta 2001 annettu neuvoston säädös keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen liitettävästä, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan mukaisesti laadittavasta pöytäkirjasta, 4 päivänä joulukuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY

Tietyt toimenpiteet taas koskevat nimenomaan terrorismintorjuntaa: tällaisia ovat Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin liittyvät toimenpiteet[8] sekä toimenpiteet, joiden tarkoituksena on antaa Euroopan unionin käyttöön tehokkaat välineet torjua terrorismia[9].

Parhaillaan toteutettavat tai suunnitteilla olevat toimet on koottu 28. maaliskuuta 2003 annettuun raporttiin, joka koskee terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseksi toteutettuja tai suunniteltuja toimia.[10]

Näiden toimenpiteiden lisäksi on tarpeen käynnistää toimia myös muilla aloilla, jotta terrorismin ja muiden rikollisuuden vakavien muotojen torjuntaa voidaan tehostaa.

3. ON VAHVISTETTAVA EU:N KEINOJA TORJUA JÄRJESTÄYTYNYTTÄ RIKOLLISUUTTA

a. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on sidottava terrorismintorjuntaan

---

muuttamisesta, 6 päivänä joulukuuta 2001 tehty neuvoston päätös Europolin toimeksiannon laajentamisesta Europol-yleissopimuksen liitteessä lueteltujen törkeiden kansainvälisen rikollisuuden muotojen käsittelyyn, 28 päivänä helmikuuta 2002 tehty neuvoston päätös 2002/187/YOS Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi, 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehty neuvoston puitepäätös 2002/465/YOS yhteisistä tutkintaryhmistä ja 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehty neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä.

8 YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin liittyviä toimenpiteitä ovat mm. seuraavat: neuvoston yhteinen kanta 2001/930/YUTP 27 päivältä joulukuuta 2001, terrorismin torjumisesta, jonka tarkoituksena on terrorismin rahoittamisen ehkäiseminen ja jossa toistetaan nimenomaisesti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman nro 1373 (2001) määräykset; neuvoston yhteinen kanta 2001/931/YUTP 27 päivältä joulukuuta 2001, erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi, johon sisältyy luettelo terroritekoihin sekaantuneista henkilöistä, yrityksistä ja yhteisöistä; neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001, annettu 27 päivänä joulukuuta 2001, tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi, ja neuvoston päätös 2001/927/EY, tehty 27 päivänä joulukuuta 2001, tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun listan laatimisesta, päätös sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2003/646/EY (EUVL L 229, 13.9.2003, s. 22); neuvoston yhteinen kanta 2002/402/YUTP 27 päivältä toukokuuta 2002, Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisten kantojen 96/746/YUTP, 1999/727/YUTP, 2001/154/YUTP ja 2001/771/YUTP kumoamisesta; neuvoston asetus (EY) N:o 1881/2002, annettu 27 toukokuuta 2002; neuvoston päätös 2003/48/YOS, tehty 19 päivänä joulukuuta 2002, poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi yhteisen kannan 2001/931/YUTP 4 artiklan mukaisesti.

9 Mainittakoon mm. terrorismintorjunnan asiantuntijaryhmän perustaminen Europolin yhteyteen; 20.9.2001 kokoontunut oikeus- ja sisäasioiden neuvosto päätti perustaa Europolin yhteyteen terrorismintorjunnasta vastaavan asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on kerätä hyvissä ajoin kaikki tarvittavat tiedot vallitsevista uhkatekijöistä sekä analysoida niitä ja laatia niiden pohjalta tarvittavat operatiiviset ja strategiset analyysit. Lisäksi terrorismin torjumisesta annettu neuvoston puitepäätös 2002/475/YOS, joka annettiin 13 päivänä kesäkuuta 2002 komission aloitteen pohjalta, muodostaa tästedes unionin yhteisen oikeusperustan rikosoikeuden alalla. Puitepäätöksessä lähennetään rikosten ja niistä määrättävien seuraamusten määritelmiä EU:n tasolla. Siinä myös määritellään terrorismirikokset, jotka voivat olla joko varsinaisia terroritekoja tai terroristiryhmän toimintaan ja erityisesti sen rahoittamiseen liittyviä rikoksia.

10 ”Commission staff working paper on actions to combat the financing of terrorism”, SEC(2003) 414, 28.3.2003 (ei suom.).

Terrorismin yhteydet muihin rikollisuuden muotoihin, erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen, jäävät usein piiloon.

Näillä ilmiöillä on kuitenkin selkeitä yhteyksiä sekä menettelytapojen ja rahoituksen että joskus myös tekijäryhmien osalta.[11]

Terrorismin rahoitus on jo määritelty EU:n tasolla rikokseksi terrorismin torjumisesta annetussa puitepäätöksessä 2002/475/YOS, joka koskee mm. terroristiryhmien toiminnan eri rahoitusmuotoja. Tämä antaa mahdollisuuden puuttua erityisesti tapauksiin, joissa terroristijärjestöt saavat taloudellista tukea laillisista lähteistä, esimerkiksi voittoa tavoittelemattomilta organisaatioilta tai muilta laillisilta yhteisöiltä.

Rikollisjärjestöjen tapaan terroristijärjestöt pyrkivät usein hankkimaan rahoitusta toiminnalleen myös esimerkiksi kiristämällä varoja, sieppaamalla ihmisiä lunnaiden toivossa tai harjoittamalla erilaisia laittoman kaupan muotoja ja tekemällä petoksia. Rikollisjärjestöjen tavoin ne voivat turvautua myös korruptioon ja rahanpesuun.

Kun valtioiden toimet terrorismin torjumiseksi ja kansalaisille tarkoitettu terrorismintorjuntaa koskeva tiedotus toivottavasti johtavat terrorismin ”laillisten” rahoituslähteiden ehtymiseen[12], terroristiryhmät joutuvat hankkimaan entistä suuremman osuuden tarvitsemastaan rahoituksesta ns. tavanomaisten rikollisjärjestöjen käyttämin keinoin.

Jotta terrorismintorjunta olisi mahdollisimman tehokasta, siinä on siis otettava huomioon myös muut rikollisuuden muodot.

Koska terrorismintorjunnassa todennäköisesti sovelletaan sitä koskevien erityissäädösten ohella myös järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tarkoitettuja säädöksiä, unionilla on oltava käytössään tehokkaat välineet järjestäytyneen rikollisuuden torjumista varten.

b. Rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisointia koskeva yhteinen toiminta, jonka Euroopan unionin neuvosto on antanut 21 päivänä joulukuuta 1998, on muotoiltava uudelleen.

Rikollisjärjestön käsite on määritelty rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista annetussa yhteisessä toiminnassa 1998/733/YOS, jonka neuvosto hyväksyi 21. joulukuuta 1998[13].

---

11 Tämä koskee erityisesti aseiden ja huumausaineiden sekä timanttien laitonta kauppaa mutta myös tuotteiden väärentämistä ja piratismia.

12 Terroristiryhmien rahoitus voi olla peräisin laillisista lähteistä: terrorismin tukemiseen saadaan varoja mm. keräämällä lahjoituksia hyväntekeväisyyteen. Mutta rikollisjärjestöjen tavoin terroristiryhmä voi saada tulonsa myös rikollisesta toiminnasta.

13 EYVL L 351, 29.12.1998, s. 1. Yhteisessä toiminnassa esitetyn määritelmän mukaan rikollisjärjestöllä tarkoitetaan ”useamman kuin kahden henkilön muodostamaa tietyn ajan kestävää järjestäytynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen sellaisia rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljän vuoden pituinen vankeusrangaistus tai vapaudenriiston käsittävä turvaamistoimenpide tai sitä ankarampi rangaistus, olivatpa nämä rikokset itsessään tavoitteena tai keino saada aineellista hyötyä ja tarpeen mukaan vaikuttaa aiheettomasti viranomaisten toimintaan”.

Yhteinen toiminta ei koske ainoastaan järjestäytynyttä rikollisuutta vaan myös terroristijärjestöjä, sillä siinä käsitellään erityisesti sellaisia rikoksia, joista määrätään terrorismin ehkäisemistä ja torjuntaa käsittelevässä Europol-yleissopimuksen[14] 2 artiklassa.

Tietyt seikat ovat kuitenkin muuttuneet vuodesta 1998:

– Amsterdamin sopimuksella on otettu käyttöön uusia välineitä, jotka ovat tehokkaampia kuin yhteiset kannat; esimerkiksi puitepäätösten avulla voidaan nyt lähentää EU:n jäsenvaltioiden rikosoikeudellista lainsäädäntöä tällä alalla.

– Järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa, ns. Palermon yleissopimuksessa[15], määritellään rikokset, jotka liittyvät järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen.

– Terrorismin torjumisesta 13 päivänä kesäkuuta 2002 annettu puitepäätös 2002/475/YOS[16] on merkittävä perusasiakirja, joka on syytä ottaa huomioon. Puitepäätöksessä määritellään 'terroristiryhmä' yhteisessä toiminnassa 1998/733/YOS esitetyn rikollisjärjestön määritelmän pohjalta, mutta muuten kyseessä on selvästi kattavampi säädös.[17]

Komissio katsoo, että yhteisen toiminnan 1998/733/YOS uudelleenlaatimisen yhteydessä olisi otettava huomioon mm. seuraavat seikat:

– luonnollisia ja oikeushenkilöitä koskevien syytteiden ja seuraamusten lähentäminen,

– 'rikollisjärjestön johtaminen' olisi säädettävä erikseen rangaistavaksi teoksi,

---

14 Neuvoston säädös, annettu 26 päivänä heinäkuuta 1995, yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella Euroopan poliisiviraston perustamisesta, EYVL C 316, 27.11.1995, s. 1.

15 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus, joka on hyväksytty YK:n 55. yleiskokouksessa 15. marraskuuta 2000 päätöslauselmalla A/RES/55/25. Yleissopimuksen 40. ratifiointiasiakirja talletettiin YK:n pääsihteeristöön 1. heinäkuuta 2003, joten yleissopimuksen 38 artiklan soveltaminen alkoi 29. syyskuuta 2003.

16 EYVL L 164, 26.6.2002, s. 3.

17 Puitepäätöksessä 2002/475/YOS säädetään rangaistavaksi teoksi paitsi terroristiryhmän johtaminen ja erilaiset terroristiryhmän toimintaan osallistumisen muodot (mm. tietojen tai aineellisten välineiden toimittaminen terroristiryhmälle tai sen toiminnan rahoittaminen tavalla tai toisella) myös näihin rikoksiin yllyttäminen ja avunanto niiden toteuttamisessa sekä useimmissa tapauksissa myös niiden yrittäminen. Puitepäätöksessä säädetään rangaistusten koventamisperusteesta eli siitä, että terrorismirikoksista ja tietyistä niihin liittyvistä rikoksista on säädettävä ankarammat vapausrangaistukset kuin ne, jotka kansallisessa lainsäädännössä säädetään vastaavista rikoksista, jotka on tehty ilman terroristista tarkoitusta. Puitepäätöksessä säädetään vapausrangaistusten enimmäiskeston vähimmäismääräksi 15 vuotta terroristiryhmän johtamisesta ja 8 vuotta terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta. Puitepäätöksessä luetellaan myös eräitä oikeushenkilöihin kohdistuvia seuraamuksia (mm. oikeuden menettäminen julkisista varoista myönnettäviin etuisuuksiin tai tukiin, liiketoimintakielto, tuomioistuimen valvontaan asettaminen, purkaminen tai laitosten sulkeminen). Toisaalta jäsenvaltioille annetaan tietyin edellytyksin mahdollisuus alentaa rikoksentekijälle määrättyjä rangaistuksia, jos tämä sanoutuu irti terroristitoiminnastaan tai antaa hallinto- tai oikeusviranomaisille näiden tarvitsemia tietoja. Puitepäätöksessä vahvistetaan myös tuomiovaltaa koskevat säännöt ja säädetään koordinoinnin helpottamisesta jäsenvaltioiden kesken ja syytetoimien keskittämisestä.

– tarvittaessa olisi määriteltävä raskauttavat asianhaarat (rikoksen toteuttaminen rikollisjärjestön toiminnan yhteydessä) ja toisaalta myös lieventävät asianhaarat, joiden perusteella toimintaansa katuvien rikoksentekijöiden rangaistuksia voidaan alentaa,

– olisi säädettävä yhteistyön helpottamisesta oikeusviranomaisten kesken ja niiden toimien koordinoinnista.

Muuttamalla rikollisjärjestöön osallistumista koskeva yhteinen toiminta puitepäätökseksi voidaan luoda yhtenäinen linja, jota tarvitaan rikollisryhmittymien torjumisessa, olivatpa kyseessä sitten terroristijärjestöt tai järjestäytynyt rikollisuus. Näin voidaan myös tehostaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa sinänsä. Tämä edistää myös terrorismin torjuntaa ja erityisesti sen rahoituksen ehkäisemistä mm. seuraavissa tilanteissa:

– kun järjestön tai ryhmän terroristiset tavoitteet eivät ole vielä tulleet ilmi,

– kun ryhmä tekee rikoksia erityisesti rahoituksen saamiseksi, ilman että voidaan virallisesti osoittaa sen tehneen terroritekoja,

– kun terroristijärjestöillä on yhteyksiä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin tai kun niiden toiminnat sekoittuvat toisiinsa (terroristisen toimintatapojen käyttö rikollisryhmissä, terroristijärjestöjen yhteydet mafiaan).

Rikollisjärjestöjä koskevia EU:n säädöksiä on vahvistettava ja niiden on oltava johdonmukaisia terrorismin torjumiseksi unionin tasolla annetun lainsäädännön kanssa: puitepäätös yhteisen toiminnan 1998/733/YOS korvaamisesta on merkittävä vaihe rikollisuuden vakavimpien muotojen torjumisessa. Sen avulla voidaan myös puuttua entistä tehokkaammin kaikkiin terrorismin ilmenemismuotoihin.

Komissio aikoo esittää tätä koskevan ehdotuksen vuoden 2004 kuluessa.

4. OLISI LAADITTAVA SÄHKÖINEN LUETTELO HENKILÖISTÄ, RYHMISTÄ JA YHTEISÖISTÄ, JOTKA OVAT TERRORISMINTORJUNTAAN LIITTYVIEN RAJOITTAVIEN TOIMENPITEIDEN TAI RIKOSOIKEUDELLISEN TUTKINNAN KOHTEENA

Yksi EU:n tasolla käytössä oleva terrorismintorjuntakeino on mahdollisuus jäädyttää terroristiseen toimintaan osallistuvien henkilöiden, ryhmien ja yhteisöiden varat ja muut taloudelliset resurssit.[18]

---

[18] Neuvoston 27. joulukuuta 2001 vahvistamassa yhteisessä kannassa 2001/931/YUTP säädetään terroritekoihin sekaantuneiden henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen varojen, rahoituksen lähteiden ja muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisestä sekä kielletään tarjoamasta niille rahoituspalveluja. Kyseiset henkilöt, ryhmät ja yhteisöt luetellaan yhteisen kannan liitteessä. Luetteloa päivitetään säännöllisesti uusilla yhteisillä kannoilla, joilla muutetaan alkuperäistä liitettä. Neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001, annettu 27 päivänä joulukuuta 2001, koskee tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvien erityisten rajoittavien toimenpiteiden antamista terrorismin torjumiseksi. Siinä säädetään neuvoston laatimassa luettelossa mainittujen henkilöiden ja yhteisöjen varojen, rahoituksen lähteiden ja muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisestä ja kielletään tarjoamasta niille rahoituspalveluja. Luetteloa muutetaan ja tarkistetaan säännöllisesti. Luettelo koskee sellaisia luonnollisia ja oikeushenkilöitä, ryhmiä ja yhteisöitä, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat

Tällaisista henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä on laadittu tätä varten luetteloita, joita päivitetään säännöllisesti ja julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tällaisia henkilöitä ja organisaatioita on jo varsin paljon, ja etenkin pankkialalla on syytä erityiseen varovaisuuteen heihin tai niihin sovellettavien taloudellisten rajoitteiden vuoksi.

Jotta varojen jäädyttäminen olisi mahdollisimman tehokasta, se olisi tehtävä mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla heti kun asianomainen henkilö tai yhteisö on merkitty tällaiseen luetteloon. Toimenpidettähän on tarkoitus soveltaa nopeasti, turvaamistarkoituksessa.

Eurooppalaiset pankkijärjestöt European Banking Federation (EBF), Euroopan säästöpankkien ryhmä, Euroopan osuuskassojen ryhmä ja European Association of Public Banks (EAPB) ovatkin perustaneet tätä varten asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on laatia pankkilaitosten tarpeita varten luonnos vahvistetuksi sähköiseksi luetteloksi.

Aloite on tehty siksi, että virallisessa lehdessä säännöllisesti julkaistavat luettelot ovat nykyään ainoa lähde, josta seuraamusten kohteena olevat henkilöt ja yhteisöt voi tarkistaa.

Pankkijärjestöjen mukaan vahvistettu ja jatkuvasti päivitettävä sähköinen luettelo, joka olisi kaikkien pankkien saatavilla, parantaisi toimenpiteen tehokkuutta, kun tiedot seuraamusten kohteena olevista henkilöistä ja yhteisöistä saataisiin käyttöön nopeammin.

Vastaavasti myös terrorismin ehkäisemisestä ja torjunnasta vastaaville elimille olisi hyötyä tietokannasta tai vahvistetusta sähköisestä luettelosta, johon olisi koottu virallisessa lehdessä julkaistujen tietojen perusteella tiedot henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, jotka ovat rikosoikeudellisen tutkinnan kohteena terrorismirikosten vuoksi. Esimerkiksi Europol ja muut terrorismintorjunnasta EU:n tasolla vastaavat elimet ja yksiköt voisivat nopeuttaa ja tehostaa toimintaansa tällaisen luettelon avulla.

Komissio suhtautuu myönteisesti yksityisen sektorin toimiin tällä alalla.

Se laatii omasta puolestaan arvion toteuttamiskelpoisista ratkaisuista parantaakseen nykyisiä järjestelyjä ja ottaa tämän kysymyksen esille vuonna

---

terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä. Asetusta päivitetään virallisessa lehdessä julkaistavilla päätöksillä, jotka sisältävät kyseiset luettelot. Lisäksi neuvoston yhteisessä kannassa 2002/402/YUTP 27 päivältä toukokuuta 2002 säädetään Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä. Siinä säädetään mm., että yhteisö määrää jäädytettäväksi Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) mukaisesti laaditussa luettelossa tarkoitettujen henkilöiden ja yhteisöjen varat ja taloudelliset resurssit. Luettelon säännöllisestä päivittämisestä huolehtii päätöslauselman 1267 (1999) mukaisesti perustettu komitea. Myös neuvoston asetuksessa (EY) N:o 881/2002, annettu 27 päivänä toukokuuta 2002, säädetään kyseisiin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista toimenpiteistä. Asetuksessa säädetään kaikkien Yhdistyneiden Kansakuntien pakotekomitean nimeämien ja asetuksen liitteessä lueteltujen luonnollisten ja oikeushenkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä. Luetteloa päivitetään uusilla asetuksilla.

2004 järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä koskevan foorumin yhteydessä yhteistyössä alan toimijoiden ja erityisesti yksityisen sektorin edustajien kanssa.

5. OLISI SELVITETTÄVÄ MAHDOLLISUUKSIA OTTAA JÄSENVALTIOISSA KÄYTTÖÖN TEHOKAS KANSALLINEN PANKKITILIEN REKISTERÖINTIJÄRJESTELMÄ, JONKA AVULLA VOITAISIIN VASTATA NOPEASTI PANKKITILEJÄ JA PANKKISIIRTOJA KOSKEVIIN OIKEUSAPUPYYNTÖIHIN

Poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alalla esiintyvät vaikeudet talousrikosten selvittämisessä johtuvat osittain siitä, että pankkitilejä ja -siirtoja koskevien tutkimusten suorittaminen on hankalaa. Ottamalla käyttöön välineet, joiden avulla voidaan selvittää pankkitilien edunsaajat ja etenkin keskittämällä pankkitilitiedot voitaisiinkin parantaa tehokkaasti pääomansiirtojen jäljitettävyyttä rikostutkinnan yhteydessä erityisesti terrorismin rahoituksen ja rahanpesun alalla.[19]

Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen on liitetty 16 päivänä lokakuuta 2001 annetulla neuvoston säädöksellä pöytäkirja, jossa määrätään pankkitilejä ja pankkitapahtumia koskevista tietopyynnöistä sekä pankkitapahtumia koskevista seurantapyynnöistä.[20]Oikeusapupyyntöihin voidaan kuitenkin vastata tyydyttävästi vain jos jäsenvaltiot ottavat käyttöön tehokkaan pankkitilien rekisteröintijärjestelmän, jonka avulla pankkitilejä ja tilisiirtoja koskeviin oikeusapupyyntöihin voidaan vastata nopeasti.

Pankkitili- ym. tietojen kansalliset rekisteröintijärjestelmät, joiden avulla voitaisiin tunnistaa pankkitilien haltijat kaikissa jäsenvaltioissa, olisi arvokas väline terrorismin ja järjestäytyneen talousrikollisuuden torjunnassa.

Tällaisten järjestelmien pitäisi olla lainvalvontayksiköiden ja oikeusviranomaisten saatavilla.

Tällaisten järjestelmien käyttöönottoa pohditaan jo kolmatta rahanpesudirektiiviä koskevan ehdotuksen valmistelutöiden yhteydessä. Komissio jatkaa vuonna 2004 unionin nykyisen lainsäädännön tarkastelua arvioidakseen, onko tarpeen laatia säädös jäsenvaltioiden kansallisten tilitietorekisterien käyttöönottamiseksi, jotta tilien haltijat voitaisiin tunnistaa ja helpottaa tileihin ja tilisiirtoihin liittyviä tutkimuksia.

---

19 Eräissä jäsenvaltioissa onkin jo käytössä keskitetty pankkitilitietojen järjestelmä: Ranskassa se on nimeltään *Fichier des comptes bancaires et assimilés*, FICOBA. Tietokanta otettiin käyttöön 1970-luvulla ja siirrettiin atk-pohjaiseksi vuonna 1982. Se sisältää tätä nykyä tiedot noin 270 miljoonasta pankkitilistä. Tiedot järjestelmään saadaan rahalaitoksilta, joilla on velvollisuus antaa sinne määrätyt tiedot kaikista hoitamistaan tileistä. Tietokanta on mm. vero- ja oikeusviranomaisten käytössä. Sitä hyödynnetään myös oikeudellisessa yhteistyössä, kun Ranskan oikeusviranomaisten on vastattava ulkomaisiin oikeusapupyyntöihin.

20 EYVL C 326, 21.11.2001, s. 1.

6. OLISI LUOTAVA JÄRJESTELY TIETOJEN KERÄÄMISEKSI JA TOIMITTAMISEKSI NIIN ETTÄ VOIDAAN VÄLTTÄÄ TERRORISTIRYHMIEN SOLUTTAUTUMINEN LAILLISEEN TOIMINTAAN

Terroristiryhmät käyttävät usein myös laillisia organisaatioita eri tarpeisiin, erityisesti rahoituksen hankkimiseen. Järjestäytyneet rikollisryhmät soluttautuvat vastaavasti lailliseen toimintaan rahanpesutarkoituksessa.

Lisäämällä oikeushenkilöiden, mm. voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden toiminnan avoimuutta voitaisiin kenties ehkäistä ja torjua tehokkaasti sekä järjestäytynyttä rikollisuutta että terrorismia.

Euroopan unionin ns. vuosituhannen strategiassa[21] esitetään järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva suositus nro 3, jonka mukaan ”*Jäsenvaltiot pyrkivät keräämään tietoja asiaan liittyvien tietosuojaa koskevien sääntöjen mukaisesti luonnollisista henkilöistä, jotka ovat osallistuneet jäsenvaltioiden alueella rekisteröityjen yritysten perustamiseen ja johtamiseen, ehkäistäkseen järjestäytyneen rikollisuuden tunkeutumisen julkiselle ja lainmukaiselle yksityiselle sektorille*.”[22]

Myös Tampereella 15.–16. lokakuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 54 kohdassa todetaan, että olisi lisättävä yhtiöiden liiketoimien ja omistussuhteiden avoimuutta tietosuojanäkökohdat asianmukaisesti huomioon ottaen.

Komission yksiköt ovat laatineet valmisteluasiakirjan toimenpiteistä ja toimista, jotka olisi toteutettava järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja valvontaa koskevassa Euroopan unionin vuosituhannen strategiassa esitettyjen suositusten täytäntöönpanemiseksi. Valmisteluasiakirjassa esitetään, että tämä alun perin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa varten laadittu toimenpide olisi ulotettava koskemaan myös terrorismin rahoitusta.[23]

Komissio on myös tilannut vertailevan tutkimuksen jäsenvaltioissa toteutetuista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on estää järjestäytynyttä rikollisuutta ja terrorismiryhmiä soluttautumasta laillisiin organisaatioihin.[24]

Selvityksen mukaan useimmat jäsenvaltiot pitävät yritysrekistereitä, joihin kirjataan organisaation nimi, oikeudellinen muoto, päätoimipaikka tai sijaintipaikka sekä johtohenkilöiden nimet. Rekistereitä pitävät yllä joko oikeus-, kauppa- ja

---

21 EYVL C 124, 3.5.2000, s. 1.

22 Kyseessä on järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan toimintaohjelman suositus nro 8. Neuvosto hyväksyi toimintaohjelman 28. huhtikuuta 1997, ja se oli määrä panna täytäntöön vuoden 1998 loppuun mennessä. Vuoden 1997 toimintaohjelma oli kuitenkin tältä osin kattavampi, sillä siinä tarkoitettiin paitsi oikeushenkilöiden perustamiseen tai johtamiseen osallistuvia luonnollisia henkilöitä myös niitä luonnollisia henkilöitä, jotka osallistuvat oikeushenkilöiden rahoittamiseen.

23 Valmisteluasiakirja SEC(2003) 378, 21.3.2003, perustuu asiakirjassa ”Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta: Euroopan unionin strategia uuden vuosituhannen alkaessa” (EYVL C 124, 3.5.2000, s. 1) esitettyyn suositukseen nro 39. Valmisteluasiakirjaa on käsitelty järjestäytynyttä rikollisuutta käsittelevässä monialaisessa neuvoston työryhmässä (GMD), joka hyväksyi 2.6.2003 asiakirjan CRIMORG 36, ”Draft report on the measures and steps taken with regard to the implementation of the recommendations of the European Union Strategy for the Beginning of the New Millennium on Prevention and Control of Organised Crime”.

24 Selvitys DG.JAI-B2/2003/01, jonka IALS (Institute of advanced legal studies) on toteuttanut vuonna 2003 Constantin Stefanoun ja Helen Xanthakin johdolla.

teollisuusministeriöiden tai tuomioistuinten yhteydessä toimivat julkiset elimet tai puolijulkiset elimet kuten kauppakamarit. Jäsenvaltioiden rekistereihin arvioidaan kirjattavan vuosittain yli 4 miljoonaa oikeudellista yksikköä. Toisaalta niitä poistetaan rekistereistä vuosittain noin miljoona.

Rikollisjärjestöjen soluttautumista lailliseen toimintaan voitaisiin selvityksen mukaan torjua tehokkaasti siten, että oikeushenkilöiden perustamista ja hallinnointia koskevassa jäsenvaltioiden lainsäädännössä säädettäisiin sekä luonnollisia että oikeushenkilöitä koskevista oikeudenmenetyksistä ja kielloista siinä tapauksessa, että heidät tai ne on tuomittu erityisesti terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvistä rikoksista.

Tällainen säädös voisi olla varsin tehokas, jos asianomaisille henkilöille määrättäisiin kielto johtaa, hoitaa, hallinnoida tai suoraan tai epäsuorasti valvoa oikeushenkilöä ja jos vastaavia säädöksiä sovellettaisiin koko unionin alueella.

Tällainen järjestely edellyttäisi mm. seuraavia toimenpiteitä:

– Olisi perustettava luotettavat kansalliset rekisterit, joihin kootaan tiedot oikeushenkilöistä, sekä kaupallisista yrityksistä että voittoa tavoittelemattomista yhdistyksistä. Rekistereiden avulla olisi voitava erityisesti tunnistaa näiden yhteisöjen todelliset edunsaajat. Tätä varten olisi määriteltävä yhteiset säännöt, jotta rekisterien sisältämät tiedot olisivat yhdenmukaisia ja jotta tiettyjen rikollisuuden muotojen, erityisesti terrorismin ehkäisemisestä ja torjunnasta vastaavat kansalliset yksiköt voisivat tehdä niiden perusteella hakuja tehokkaammin. Tämä helpottaisi tutkimuksia ja tehostaisi poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä.

– Olisi vahvistettava koko EU:n alueella sovellettavat oikeudenmenetykset ja kiellot, jotka koskevat oikeushenkilön perustamista, hoitoa ja johtamista ja joita sovelletaan sellaisiin luonnollisiin henkilöihin, jotka on tuomittu erityisesti terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvistä rikoksista.

– Olisi otettava käyttöön tietojenvaihtojärjestelmä, jonka avulla voidaan tarkistaa, ovatko erityisesti terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvistä rikoksista tuomitut henkilöt yrittäneet osallistua oikeushenkilöiden perustamiseen tai hallinnointiin, niin että voidaan soveltaa tällaisille henkilöille asetettuja kielto- ja oikeudenmenetystoimenpiteitä.[25]

Euroopan unionin vuosituhannen strategiaan sisältyvän suosituksen nro 3 täytäntöönpano on siis erittäin merkittävä toimenpide järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjunnassa.

Komissio katsoo, että on pyrittävä lisäämään oikeushenkilöiden avoimuutta, jotta voidaan estää rikollisryhmien ja ennen muuta terroristijärjestöjen soluttautuminen lailliseen toimintaan.

Avoimuutta lisäävät toimenpiteet olisi laadittava tiiviissä yhteistyössä asianomaisten alojen edustajien kanssa. On näet huolehdittava siitä, että yritysten johtajia, osakkaita ja todellisia edunsaajia koskevan avoimuuden lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet

[25] Ks. eurooppalaista rikosrekisteritietokantaa koskevat toimet tämän tiedonannon luvussa 7.

eivät heikennä yritysten tehokkuutta eivätkä paisuta niiden hallintomenoja, jotta voidaan varmistaa toimenpiteisiin liittyvien etunäkökohtien tasapaino ja niiden edellyttämien keinojen oikeasuhteisuus.

Komissio alkaa vuonna 2004 pohtia jäsenvaltioiden toimivaltaisten yksiköiden kanssa tarvittavien lainsäädäntötoimien toteutettavuutta, niiden täytäntöönpanoon liittyviä yksityiskohtia, kustannustehokkuutta ja aikataulua. Toimenpiteiden on oltava tasapuolisia ja oikeasuhteisia sekä perusoikeuksien ja erityisesti henkilötietojen suojaa koskevien määräysten mukaisia. Komissio aikoo käsitellä aihetta myös järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä koskevan foorumin yhteydessä.

7. OLISI HARKITTAVA EUROOPPALAISEN RIKOSREKISTERITIETOKANNAN PERUSTAMISTA RIKOLLISUUDEN JA ERITYISESTI TERRORISMIN TORJUNNAN TEHOSTAMISEKSI

Rikollisuuden vakavimpien muotojen ja erityisesti terrorismin tehokas torjunta edellyttää, että vaihdetaan tietoja rikosoikeudellisista tuomioista, vaikkapa vain siksi että tiettyjä oikeudenmenetyksiä tai tuomitun henkilön omaisuuteen tai varoihin kohdistuvia takavarikkotoimenpiteitä olisi voitava soveltaa koko unionin alueella.

Sama koskee myös järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa. Tiettyihin rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden sulkeminen jäsenvaltioiden ja yhteisön järjestämien julkisten tarjouskilpailujen ulkopuolelle ja heidän avustuksia ja hallituksen myöntämiä lupia koskevien hakemustensa hylkääminen voi onnistua vain jos tiedot tällä tavoin tuomituista henkilöistä levitetään koko unionin alueelle.[26]

Rikosoikeudellisia tuomioita ja oikeudenmenetyksiä koskevan tehokkaan tietojenvälitysjärjestelmän käyttöönotto voisi niin ikään merkittävästi edistää sellaisten tietojen keräämistä ja vaihtamista, joiden avulla voidaan estää terroristiryhmiä ja rikollisjärjestöjä soluttautumasta lailliseen toimintaan.

Eurooppalaisen rikosrekisteritietokannan perustamista on jo pohdittu rikosasioita koskevien lainvoimaisten päätösten vastavuoroista tunnustamista koskevassa komission tiedonannossa[27] sekä neuvoston ja komission toimenpideohjelmassa rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi (toimenpiteet 2–4)[28][29].

---

26 Järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan vuoden 1997 toimintaohjelman suosituksessa nro 7 säädetään, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvistä rikoksista tuomitut henkilöt suljetaan jäsenvaltioiden ja yhteisön järjestämien julkisten tarjouskilpailumenettelyjen ulkopuolelle ja että heidän hakemuksensa avustusten ja hallituksen myöntämien lupien saamiseksi hylätään. Sama ajatus toistuu myös Euroopan unionin vuosituhannen strategiaan sisältyvässä suosituksessa nro 2.

27 KOM(2000) 495 lopullinen, 26.7.2000, 5 jakso.

28 EYVL C 12, 15.1.2001, s. 10.

29 Toimenpideohjelman toimenpiteen nro 2 mukaan hyväksytään yksi tai useampia välineitä, joilla vakiinnutetaan seuraava periaate: jäsenvaltion tuomioistuimen on voitava ottaa huomioon muissa jäsenvaltioissa annetut lopulliset rikostuomiot arvioidessaan rikoksentekijän rikoshistoriaa, todetessaan uusimistapaukset ja määritellessään soveltuvat rangaistukset ja toimeenpanomenettelyt. Ulkomaisen tuomion huomioon ottaminen siten kuin edellä mainitussa toimenpiteessä tarkoitetaan vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälistä pätevyyttä koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 56 artiklassa määrätään, että sopimusvaltiot toteuttavat

Toimenpideohjelman yhteydessä on laadittu kaksi selvitystä[30], jotka on rahoitettu komission hallinnoimien ohjelmien avulla, sekä äskettäin yksi komission tilaama selvitys[31]. Selvityksissä on tutkittu useita eurooppalaisen rikosrekisteritietokannan perustamiseen liittyviä kysymyksiä.

Selvitysten perusteella jäsenvaltioissa on jo olemassa kansallisia rikosrekistereitä, mutta ne eroavat toisistaan erityisesti sen suhteen, mikä viranomainen vastaa rekisterin ylläpitämisestä, sekä rekisteriin koottujen tietojen ja niiden saatavuutta koskevien sääntöjen suhteen.

Toisissa jäsenvaltioissa rikosrekistereitä pitää yllä poliisi, toisissa oikeusministeriö.

Eroja on myös siinä, minkätyyppisiä tuomioita ja oikeudenmenetyksiä kansallisiin rekistereihin merkitään. Kaikissa jäsenvaltioissa ei esimerkiksi merkitä rekisteriin oikeushenkilöille määrättyjä tuomioita tai tuomioita, jotka on määrätty niiden kansalaisille ulkomaisissa tuomioistuimissa.

Myös säännöt rikosrekisteriin merkittyjen tietojen poistamisesta vaihtelevat huomattavasti.

Unioniin vuonna 2004 liittyvissä kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa säännöt ovat yhtä kirjavat.

Lisäksi rikosrekisteritietojen saaminen edellyttää tätä nykyä turvautumista keskinäiseen oikeusapuun.

---

tarkoituksenmukaisiksi katsomansa lainsäädäntötoimenpiteet, joiden nojalla niiden tuomioistuimet voivat tuomiota antaessaan ottaa huomioon minkä tahansa rikosoikeudellisen tuomion, joka on annettu aiemmin EU:n alueella jonkin muun rikoksen perusteella kontradiktorisessa menettelyssä, niin että viimeksi mainittuun tuomioon voidaan liittää kaikki tai osa niistä vaikutuksista, joita tuomioistuinvaltion lainsäädännön mukaan liitetään sen alueella annettuihin tuomioihin. Tuomioistuin määrittelee edellytykset, joiden täyttyessä kyseinen tuomio otetaan huomioon. Vain neljä jäsenvaltiota on kuitenkin ratifioinut tämän vuonna 1970 tehdyn yleissopimuksen esittämättä 56 artiklan soveltamista koskevaa varaumaa (Espanja, Itävalta, Ruotsi ja Tanska). Toimenpideohjelman toimenpide nro 3 on otsikoitu seuraavasti: *"Keskinäistä tiedonkulkua helpottamaan olisi otettava käyttöön vakiolomake aiempien tuomioiden pyytämistä varten, joka käännetään unionin eri kielille Schengenin elimissä laaditun mallin mukaisesti"*. Komissio katsoo, että toimenpiteessä tarkoitettu vakiolomake aiempien tuomioiden pyytämistä varten olisi suotavaa yhdistää lomakkeeseen, joka sisältyy ehdotukseen puitepäätökseksi eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä esineiden, asiakirjojen ja tietojen hankkimiseksi rikosoikeudenkäyntejä varten. Kyseisen ehdotuksen mukaan nykyiset oikeusapumenettelyt rikosrekisteritietojen saamiseksi korvattaisiin oikeusviranomaisen antamalla todisteiden luovuttamismääräyksellä, joka pantaisiin täytäntöön vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti. Toimenpiteen 4 mukaan *"Tehdään toteutettavuustutkimus sen määrittelemiseksi, miten parhaiten yksilönvapauksia ja tietosuojaa koskevat vaatimukset huomioon ottaen saadaan Euroopan unionin toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tiedot henkilöistä, jotka on tuomittu rangaistukseen rikoksista. Tutkimuksessa olisi selvitettävä erityisesti, millaisista tuomioista tietoja olisi saatava, ja pohdittava, mikä seuraavista olisi paras menetelmä tietojen saamiseksi: a) kahdenvälisen tietojenvaihdon helpottaminen; b) kansallisten tiedostojen verkottaminen; c) todellisen eurooppalaisen keskustiedoston perustaminen*".

30 "Blueprint for an EU criminal records database: Legal, politico-institutional & practical feasibility" (professori Gert Vermeulen ja professori Tom Vander Beken, Gentin yliopisto; Grotius-hanke 2001/GRP/024). "A European Criminal Record as a means of combating organised crime" (koordinoija tri Helen Xanthaki, IALS, Lontoo; Falcone-hanke 2000/FAL/168).

31 Selvitys DG.JAI-B2/2003/01, jonka IALS (Institute of advanced legal studies) on laatinut vuonna 2003 Constantin Stefanoun ja Helen Xanthakin johdolla.

Perustamalla tuomiot ja oikeudenmenetykset käsittävä eurooppalainen rikosrekisteritietokanta voitaisiin säästää huomattavasti aikaa, kun tätä menettelyä ei enää tarvitsisi käyttää. Tätä varten on kuitenkin ratkaistava tiettyjä oikeudellisia ja käytännön ongelmia.

Ensin on kuitenkin määriteltävä selkeästi tietokannan käyttötarkoitus.

Edellä mainitussa toimenpideohjelmassa mainitaan kaksi käyttötarkoitusta: rikoksenuusijoiden tunnistaminen ja näiden tietojen soveltaminen seuraamuksen yksilöintiin (1.2 jakso) ja oikeuden menettämistä koskevien tuomioiden vaikutusten asteittainen laajentaminen koko Euroopan unionin alueelle (3.4 jakso).

Muitakin käyttötarkoituksia voitaisiin ajatella: tuomioistuin voisi soveltaa non bis in idem -periaatetta silloin kun asianomainen on jo tuomittu samoista rikoksista toisessa jäsenvaltiossa. Tietokannan avulla voitaisiin myös estää terroristiryhmien ja järjestäytyneen rikollisuuden tunkeutuminen julkiselle ja yksityiselle lailliselle sektorille.

On siis päätettävä, kirjataanko rekisteriin myös tieto vireillä olevista tutkintaviranomaisten (jäsenvaltiosta ja tutkimustyypistä riippuen poliisi- tai oikeusviranomaisten) tutkimuksista tai jopa hallintoviranomaisten tutkimuksista silloin kun on niiden tehtävä valvoa, että rikoksista tuomitut eivät pääse osallistumaan tiettyihin toimiin (esimerkiksi työskentely lasten parissa tai julkiset tarjouskilpailut).

Edellä mainitussa selvityksessä jäsenvaltioissa nykyään sovellettavista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on estää järjestäytyneen rikollisuuden ja terroristiryhmien soluttautuminen lailliseen toimintaan, suositetaan perustettavaksi eurooppalainen rangaistuksia ja oikeudenmenetyksiä koskeva tietokanta, johon merkittäisiin tiedot sekä luonnollisista että oikeushenkilöistä, jotka on tuomittu järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai terrorismiin liittyvistä rikoksista (suositus nro 7).

Selvityksessä suositellaan, että tietokantaan olisi suora pääsy niillä julkisilla viranomaisilla, joiden tehtävänä on kerätä tietoja oikeushenkilöistä sen estämiseksi, että terroristiryhmät ja järjestäytynyt rikollisuus voisivat soluttautua niihin (suositus nro 14). Selvityksen mukaan tietokannan käyttöoikeudet olisi myönnettävä myös oikeus- ja syyttäjäviranomaisille, poliisille ja niille julkisille viranomaisille, joiden tehtävänä on pitää yllä oikeushenkilöitä koskevia rekistereitä.[32]

Jotta voitaisiin valvoa pääsyä tiettyihin ammatteihin, on myös päätettävä, olisiko yksityisillä henkilöillä oltava mahdollisuus pyytää todistusta siitä, että rekisterissä ei ole häntä koskevia tietoja.

Edellä esitetyn perusteella keskustelussa eurooppalaisen rikosrekisteritietokannan perustamisesta olisi käsiteltävä ainakin seuraavia kysymyksiä:

– *Tietosuoja-asiat*. On päätettävä, miten tällaisen tietokannan tietosuoja varmistetaan. On vahvistettava täsmälliset säännökset, joissa määritellään

[32] Selvitys DG.JAI-B2/2003/01, jonka IALS (Institute of advanced legal studies) on laatinut vuonna 2003 Constantin Stefanoun ja Helen Xanthakin johdolla.

asianomaisen henkilön oikeus saada tutustua häntä itseään koskeviin tietoihin ja korjata niitä sekä säädetään valvontaelimen harjoittamasta valvonnasta.

– *Tietojen saatavuus*. On määriteltävä, kenellä on oikeus tutustua tietoihin sekä missä tarkoituksessa ja millä edellytyksin tämä voi tapahtua. On erityisesti päätettävä, olisiko oikeusviranomaisten ohella myös poliisi- ja hallintoviranomaisilla oltava pääsy rekisteriin joka suoraan tai epäsuorasti. Lisäksi on tutkittava, olisiko käyttöoikeudet myönnettävä myös Eurojustille, Europolille ja OLAFille.

– *Sisältö*. Tietokannan perustamiselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti on päätettävä, mitkä rangaistukset eurooppalaiseen tietokantaan merkittäisiin: olisiko sinne merkittävä kaikki tuomiot ja oikeudenmenetykset vai ainoastaan ne, jotka täyttävät tietyt erityisen vakavien rikosten tunnusmerkit (kuten terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset). On myös pohdittava, olisiko oikeushenkilöt sisällytettävä tietokantaan, ja mitä sääntöjä tältä osin olisi noudatettava.

– *Tietojen poistaminen tietokannasta*. Helpointa olisi antaa kunkin jäsenvaltion soveltaa omia sääntöjään siihen, missä vaiheessa tuomioita koskevat tiedot poistetaan tietokannasta.

– *Tietokannan rakenne*. Toiminnan nopeuden ja tehokkuuden takaamiseksi eurooppalaisen tietokannan olisi oltava käytettävissä reaaliajassa sähköisesti. Keskustietokannan käyttö ei kuitenkaan välttämättä edellytä keskustietokonetta, johon kaikki tiedot on tallennettu, vaan tarvittaessa voisi riittää, että kansalliset tietokannat on linkitetty yhteiseen järjestelmään. Siinä tapauksessa olisi kuitenkin ratkaistava, kuka vastaa tietojen syöttämisestä tietokantaan ja niiden päivittämisestä. Millainen ratkaisu sitten valitaankin, on päätettävä, mikä taho soveltuu parhaiten hallinnoimaan tietokantaa EU:n tasolla. Edellä mainituissa selvityksissä esitetään useita vaihtoehtoja, mm. Europol tai Eurojust. Lisäksi on pohdittava, miten tietokannan toimintaa olisi valvottava.

– *Rahoitus*. Keskeisiin kysymyksiin kuuluu tietenkin myös se, miten tietokannan perustamisesta ja toiminnasta aiheutuvat kustannukset katetaan.

Komissio järjestää lähiaikoina tilaisuuden, jossa jäsenvaltiot voivat keskustella tärkeimmistä rangaistuksia ja oikeudenmenetyksiä koskevan tietokannan perustamiseen liittyvistä kysymyksistä, ja laatii tämän perusteella säädösehdotuksen eurooppalaisen rikosrekisteritietokannan perustamisesta vielä ennen vuoden 2004 loppua.

8. TERRORISMINTORJUNNASTA VASTAAVIEN JÄSENVALTIOIDEN JA EU:N ELINTEN VÄLISEN TIETOJENVAIHDON ON OLTAVA KATTAVAA

Rangaistuksia ja oikeudenmenetyksiä koskevan eurooppalaisen tietokannan perustaminen edellyttää perusteellista analyysia ja paljon aikaa, minkä vuoksi tietojenvaihtoa terrorismintorjunnasta vastaavien jäsenvaltioiden ja EU:n elinten välillä on pyrittävä parantamaan jo nyt muilla keinoin.

Joulukuun 19 päivänä 2002 tehty neuvoston päätös 2003/48/YOS poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi on merkittävä askel tähän suuntaan.

Tämä Espanjan kuningaskunnan aloitteen perusteella tehty päätös edistää tietojenvaihtoa sellaisista tutkimuksista ja rikosoikeudellisista menettelyistä, jotka koskevat neuvoston 27. joulukuuta 2001 vahvistaman yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä mainittuja ”henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä”.

On kuitenkin mentävä vielä pidemmälle ja laajennettava tietojenvaihto koskemaan kaikkia puitepäätöksessä 2002/475/YOS tarkoitettuja terrorismirikoksia, mikä merkitsee sitä, että yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä olevaa luetteloa ei sovelleta rajoittavasti.

Velvollisuutta toimittaa tietoja ei siis määriteltäisi henkilöitä ja yhteisöjä koskevan luettelon pohjalta, vaikka se olisi laajakin, vaan tietojenvaihdon olisi katettava kaikki terrorismintorjuntaa koskevassa puitepäätöksessä 2002/475/YOS tarkoitetut rikokset, jotka ovat tulleet jäsenvaltioiden tietoon: terrorismirikokset, terroristiryhmän toimintaan liittyvät rikokset, myös sen toiminnan rahoittaminen eri muodoissaan, terroristiseen toimintaan liittyvät rikokset sekä niihin yllyttäminen ja avunanto niiden toteuttamisessa sekä niiden yrittäminen.

Lisäksi tietoja olisi toimitettava menettelyn kaikissa vaiheissa, eli tietoja olisi toimitettava myös kyseisten rikosten perusteella langetetuista rikosoikeudellisista tuomioista, vaikka päätöksessä 2003/48/YOS ei mainita tuomioita koskevaa tietojenvaihtoa.

Tiedot olisi toimitettava Europolille ja Eurojustille riippumatta siitä, koskevatko ne terrorismirikoksiin liittyviä tutkimuksia, syytetoimia vai tuomioita.

Tietoja on voitava käyttää hyväksi myös vireillä olevissa tutkimuksissa, jotta niiden avulla voidaan tehdä vertailuja ja paljastaa yhtymäkohtia vireillä oleviin menettelyihin.

Ehdotus tätä koskevaksi päätökseksi esitetään tämän tiedonannon liitteenä.

9. PÄÄTELMÄ

Terrorismin ja muiden rikollisuuden vakavimpien muotojen torjunta vaatii lisätoimia. Tietojenvaihtoa on parannettava sekä laadun että määrän puolesta. Samalla on kuitenkin otettava huomioon perusoikeuksien kunnioittaminen, henkilötietojen suoja ja toteutettavien toimenpiteiden käytännöllisyys.

Komissio ehdottaa, että asiassa edetään vaiheittain:

– On erittäin tärkeää, että terrorismintorjunnasta vastaavilla yksiköillä on toimivaltuuksiensa mukaisesti käytössään mahdollisimman täydelliset ja ajanmukaiset tiedot myös rangaistuksista. Komissio esittää tämän tiedonannon liitteenä ehdotuksen asiaa koskevaksi päätökseksi.

– Rikollisjärjestöjä koskevaa unionin lainsäädäntöä on vahvistettava ja se on yhdenmukaistettava terrorismintorjuntaa koskevan unionin lainsäädännön

kanssa. Komissio laatii tätä varten vuoden 2004 loppuun mennessä puitepäätöksen, jolla korvataan vuonna 1998 annettu yhteinen toiminta.

– Komissio aloittaa vuonna 2004 järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä koskevan foorumin yhteydessä valmistelut sellaisen tietokannan tai vahvistetun sähköisen luettelon luomiseksi, johon kirjataan tiedot terrorismintorjuntaan liittyvien rajoittavien toimenpiteiden tai terrorismirikoksiin liittyvien rikosoikeudellisten tutkimusten kohteena olevista henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä. Valmistelutoimet toteutetaan yhteistyössä yksityisen sektorin ja Europolin kanssa.

– Komissio jatkaa vuonna 2004 unionin nykyisen lainsäädännön tarkastelua arvioidakseen, onko tarpeen laatia EU:n säädös jäsenvaltioiden kansallisten tilitietorekisterien käyttöönottamiseksi, jotta voitaisiin tunnistaa tilien haltijat ja helpottaa tileihin ja tilisiirtoihin liittyviä tutkimuksia.

– Komissio katsoo, että on pyrittävä lisäämään oikeushenkilöiden avoimuutta, jotta voidaan estää rikollisryhmien ja ennen muuta terroristijärjestöjen soluttautuminen lailliseen toimintaan. Tällaiset toimenpiteet on laadittava tiiviissä yhteistyössä asianomaisten alojen edustajien kanssa. Komissio käsittelee vuoden 2004 aikana jäsenvaltioiden toimivaltaisten yksiköiden kanssa tarvittavien lainsäädäntötoimien toteutettavuutta, niiden täytäntöönpanoon liittyviä yksityiskohtia, kustannustehokkuutta ja aikataulua. Toimenpiteiden on oltava tasapuolisia ja oikeasuhteisia sekä perusoikeuksien ja erityisesti henkilötietojen suojaa koskevien määräysten mukaisia. Lisäksi se aikoo käsitellä aihetta järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä koskevan foorumin yhteydessä.

– Komission näkemyksen mukaan rangaistuksia ja oikeudenmenetyksiä koskevan tehokkaan tietojenvaihtojärjestelmän avulla voitaisiin estää terroristiryhmiä ja rikollisjärjestöjä tunkeutumasta lailliselle sektorille. Tällaisen tietokannan perustamiseen liittyvät keskeiset kysymykset onkin jo selvitetty. Komissio jatkaa ongelmakohtien analysointia löytääkseen mahdollisimman tarkoituksenmukaiset ratkaisut ja esittää niiden pohjalta ehdotuksen tällaisen tietokannan perustamisesta. Se pyytää tätä varten vuoden 2004 aikana jäsenvaltioilta lausuntoja erityisen kyselylomakkeen avulla.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS,

terrorismirikoksiin liittyvästä tietojenvaihdosta ja yhteistyöstä

PERUSTELUT

JOHDANTO

Tämän päätöksen tarkoituksena on tehostaa terrorismin ehkäisemistä ja torjuntaa ja vahvistaa yhteistyötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä terrorismintorjunnan alalla Europolin ja Eurojustin toiminnan yhteydessä.

Tietojenvaihto olisi ulotettava koskemaan myös terrorismirikoksista langetettuja tuomioita.

Toimenpideohjelmassa rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi on jo hahmoteltu rikosoikeudellisten tuomioiden ja oikeudenmenetysten kirjaamista eurooppalaiseen tietokantaan.

Hanketta on kehitelty edelleen komission tiedonannossa eräiden toimien toteuttamisesta terrorismin ja muiden vakavien rikollisuuden muotojen torjumisen alalla erityisesti tietojenvaihdon parantamiseksi.

Rangaistuksia ja oikeudenmenetyksiä koskevan eurooppalaisen tietokannan perustaminen edellyttää kuitenkin perusteellista analyysia ja paljon aikaa, minkä vuoksi tietojenvaihtoa terrorismintorjunnasta vastaavien jäsenvaltioiden ja EU:n elinten välillä on pyrittävä parantamaan jo nyt muilla keinoin.

Terrorismintorjunnan kannalta onkin erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot toimittavat järjestelmällisesti EU:n toimivaltaisille elimille tiedot henkilöistä, jotka ovat terrorismiin liittyvien tutkimusten tai syytetoimien kohteena tai jotka on tuomittu tällaisista teoista, ja että jäsenvaltiot vaihtavat tällaisia tietoja keskenään.

Poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi 19 päivänä joulukuuta 2002 tehty neuvoston päätös 2003/48/YOS on tällä alalla merkittävä askel tietojenvaihdon kehittämiseksi vireillä olevien rikosoikeudellisten menettelyjen ja erityisesti rikosoikeudellisten tutkintatoimien yhteydessä.

Tämä Espanjan kuningaskunnan aloitteen perusteella tehty päätös edistää tietojenvaihtoa sellaisista tutkimuksista ja rikosoikeudellisista menettelyistä, jotka koskevat neuvoston 27. joulukuuta 2001 vahvistaman yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä mainittuja ”henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä”.

Terrorismiuhkan pysyvyys ja ilmiön monimutkaisuus pakottavat etsimään tehokkaampia keinoja sen ratkaisemiseksi. Siksi onkin mentävä vielä pidemmälle ja laajennettava tietojenvaihto koskemaan kaikkia puitepäätöksessä 2002/475/YOS tarkoitettuja terrorismirikoksia, mikä merkitsee sitä, että yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä olevaa luetteloa ei sovelleta rajoittavasti.

Lisäksi tietojenvaihdon on koskettava menettelyn kaikkia vaiheita, myös rikosoikeudellisia tuomioita.

Tiedot olisi toimitettava sekä Europolille että Eurojustille riippumatta siitä, koskevatko ne terrorismirikoksiin liittyviä tutkimuksia, syytetoimia vai tuomioita.

Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan mukaan Europol voi sisällyttää tietojärjestelmäänsä myös tuomioita koskevia tietoja:

Europol-yleissopimuksen 8 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan Europolin tietojärjestelmään voidaan sisällyttää tietoja henkilöistä, jotka on tuomittu Europolin toimivaltaan kuuluvista rikoksista.

Saman artiklan 3 kohdan 5 alakohdassa täsmennetään, että tiedot tällaisille henkilöille määrätyistä tuomioista voidaan tallentaa Europolin tietojärjestelmään siltä osin kuin tiedot koskevat Europolin toimivaltaan kuuluvia rikoksia.

Näitä tietoja voidaan myös käsitellä analyysia varten Europolin tehtäviensä hoitamista varten ylläpitämissä työtiedostoissa. Europol voi myös toimittaa tuomioita koskevia tietoja jäsenvaltioille.

Tuomioita koskevien tietojen toimittaminen on kuitenkin vapaaehtoista, ja käytännössä näitä tietoja toimitetaan Europolille hyvin vähän.

Siksi onkin tärkeää, että jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että toimivaltaiset viranomaiset ilmoittavat ainakin Europolille järjestelmällisesti tiedot terrorismirikoksiin liittyvistä tuomioista terrorismin torjumisesta 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyssä puitepäätöksessä tarkoitetussa merkityksessä.

Eurojustin perustamisesta 28 päivänä helmikuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 9 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ”Eurojustin tavoitteiden saavuttamiseksi kansallisella jäsenellä on oltava pääsy oman jäsenvaltionsa kansallisen rikosrekisterin tai muun rekisterin tietoihin samalla tavoin kuin syyttäjällä, tuomarilla tai vastaavaa toimivaltaa käyttävällä poliisilla kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti”.

Tältä osin on myös tärkeää, että jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toimivaltaiset viranomaiset toimittavat ilman eri toimenpiteitä Eurojustille tiedot terrorismirikoksista sekä niiden perusteella langetetuista tuomioista ja asianomaisten henkilöiden aiemmista tuomioista.

Tätä varten tällä päätöksellä kumotaan ja korvataan poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi 19 päivänä joulukuuta 2002 tehty neuvoston päätös 2003/48/YOS yhteisen kannan 2001/931/YUTP 4 artiklan mukaisesti.

ARTIKLAKOHTAISET PERUSTELUT

Johdanto-osa

Johdanto-osan 1 ja 2 kappaleessa vahvistetaan Eurooppa-neuvoston päätös torjua terrorismia määrätietoisesti. Niissä toistetaan poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi joulukuun 19 päivänä 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2003/48/YOS johdanto-osan 1 ja 4 kappale.

Johdanto-osan 3 kappaleessa muistutetaan, että on erittäin tärkeää, että terrorismintorjunnasta vastaavilla yksiköillä on toimivaltuuksiensa mukaisesti käytössään mahdollisimman täydelliset ja ajanmukaiset tiedot: jäsenvaltioiden kansalliset erikoisyksiköt, oikeusviranomaiset ja Euroopan unionin tasolla toimivaltaiset elimet kuten Europol ja Eurojust tarvitsevat ehdottomasti näitä tietoja tehtäviensä hoitamiseksi.

Johdanto-osan 4 kappaleessa vahvistetaan päätöksen tarkoitus viittaamalla nimenomaisesti Espanjan kuningaskunnan aloitteen pohjalta 19 päivänä joulukuuta 2002 tehtyyn päätökseen 2003/48/YOS, jonka soveltamisalaa on laajennettava niin että se kattaa kaikki rikosoikeudellisen menettelyn vaiheet, myös rikosoikeudelliset tuomiot, ja kaikki luonnolliset ja oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, jotka ovat terrorismirikokseen liittyvien tutkinta- tai syytetoimien kohteena tai joille on langetettu tuomio terrorismirikoksen vuoksi.

Johdanto-osan 5 kappaleessa todetaan, että päätös on yhdenmukainen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa.

Johdanto-osan viimeisessä kappaleessa mainitaan, että päätöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja periaatteita.

1 artikla

Päätöksen 1 artiklassa määritellään päätöksessä käytetyt keskeiset käsitteet: määritelmissä viitataan lähinnä Euroopan unionin voimassa oleviin säädöksiin, jotka myös mainitaan.

Esimerkiksi ’terrorismirikoksilla’ tarkoitetaan terrorismin torjumisesta 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS 1–3 artiklassa tarkoitettuja rikoksia, ’Europol-yleissopimuksella’ Euroopan poliisiviraston perustamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehtyä yleissopimusta ja ’Eurojustista tehdyllä päätöksellä’ Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi 28 päivänä helmikuuta 2002 tehtyä neuvoston päätöstä 2002/187/YOS.

’Ryhmän tai yhteisön’ käsite on määritelty tässä päätöksessä erikseen, jotta voidaan ottaa huomioon säännösten soveltamisalan laajentaminen verrattuna päätökseen 2003/48/YOS. ’Ryhmällä tai yhteisöllä’ tarkoitetaan siis:

– yhtäältä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS 2 artiklassa tarkoitettuja ’terroristiryhmiä’, ja

– toisaalta yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteenä olevassa luettelossa mainittuja ’ryhmiä ja yhteisöjä’.

Nämä kaksi käsitettä eivät välttämättä vastaa täysin toisiaan. Siksi on katsottu parhaaksi mainita molemmat säädökset, jotta terrorismia koskeva tietojenvaihto voisi tapahtua mahdollisimman laajalta pohjalta.

2 artikla

Päätöksen 2 artikla on sen keskeinen säännös, sillä siinä säädetään terrorismirikoksia koskevasta tietojenvaihdosta.

Artiklassa on kuusi kohtaa.

Artiklan 1 kohdassa toistetaan päätöksen 2003/48/YOS 2 artiklan 1 kohdan säännökset, mutta jätetään pois ilmaisu ”joissa on osallisena luettelossa olevia henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä”, jotta tietojenvaihdon soveltamisalaan voitaisiin sisällyttää kaikki terrorismirikokset. Kohdassa

toistetaan periaate, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion on nimettävä erityinen poliisiyksikkö, jonka tehtävänä on huolehtia terrorismirikoksia koskevasta tietojenvaihdosta.

Artiklan 2 kohta vastaa päätöksen 2003/48/YOS 3 artiklan 1 kohtaa. Siinä toistetaan sama periaate, jonka mukaan on nimettävä oikeusviranomainen tai muu toimivaltainen viranomainen vastaamaan oikeusviranomaisten johdolla toteutettaviin rikosoikeudellisiin menettelyihin liittyvästä tietojenvaihdosta. Soveltamisala kattaa kuitenkin myös rikosoikeudelliset tuomiot. Lisäksi kohdassa säädetään vain yhden viranomaisen nimeämisestä jäsenvaltiota kohti, kun päätöksen 2003/48/YOS mukaan oli mahdollista nimetä useampia viranomaisia, jos kyseisen maan oikeusjärjestelmä sen sallii.

Tietojen keräämisen ja edelleen toimittamisen tehokkuus perustuu yksinkertaisuuteen ja keskittämiseen: siksi kussakin jäsenvaltiossa on nimettävä yksi poliisiyksikkö ja yksi oikeusviranomainen vastaamaan tietojenvaihdosta.

Artiklan 3 kohdassa säädetään, että jokaisen jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ainakin seuraavassa (4) kohdassa luetellut tiedot toimitetaan:

– Europolille kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja siltä osin kuin Europol-yleissopimuksen määräykset sen sallivat, jotta tiedot käsitellään kyseisen sopimuksen 10 artiklan määräysten ja erityisesti sen 6 kohdan mukaisesti, sekä

– Eurojustille, kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja siltä osin kuin Eurojustista tehdyn päätöksen säännökset sen sallivat, jotta Eurojust voi hoitaa tehtäviään.

Artiklan 4 kohdassa luetellaan tietojenvaihdon piiriin kuuluvat tiedot. Luettelo perustuu 19 päivänä joulukuuta 2003 tehdyn päätöksen 2003/48/YOS 2 ja 3 artiklaan, mutta sitä on täydennetty, jotta voitaisiin ottaa huomioon päätöksen soveltamisalan laajentaminen ja jotta Europol ja Eurojust voisivat saada mahdollisimman täydellisiä tietoja.

Europolille ja Eurojustille olisi siten toimitettava kaikki terrorismiin liittyvät olennaiset ja käytettävissä olevat tiedot, jotta ne voivat hoitaa tehtävänsä mahdollisimman suotuisin edellytyksin.

Päätöksen 2003/48/YOS 2 artiklan 2 ja 3 kohdassa vahvistettuihin luetteloihin on tätä varten sisällytetty viittauksia tuomioihin: terrorismirikokset, joista henkilö on tuomittu, langetettu rangaistus, tuomioon liittyvät oikeudenmenetykset sekä aiemmat tuomiot.

Tämä sekä Europolia että Eurojustia koskeva yhteinen luettelo sisältää:

– luonnollisen tai oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön tunnistetiedot;

– tutkinnan tai syytteeseenpanon kohteena olevat teot ja niitä koskevat erityiset olosuhteet;

– syytetoimien aiheena olevan rikoksen määrittely;

– yhteydet muihin merkitseviin terrorismirikoksiin;

– keskinäistä oikeusapua koskevat pyynnöt, mukaan luettuina tutkimusapupyynnöt, jotka on mahdollisesti esitetty toiselle jäsenvaltiolle tai jotka toinen jäsenvaltio on mahdollisesti esittänyt, ja niiden tulokset;

– terrorismirikokset, joista asianomainen on tuomittu, sekä niihin liittyvät erityiset olosuhteet;

– langetetut tuomiot ja niiden täytäntöönpanoa koskevat tiedot;

– tuomioon liittyvät oikeudenmenetykset;

– aiemmat tuomiot.

Ainoastaan 5 kohdassa mainitut tiedot on tarkoitettu yksinomaan Europolin käyttöön. Näistä tiedoista, jotka vastaavat päätöksen 2003/48/YOS 2 artiklan c ja d alakohdassa mainittuja tietoja, ei näet ole mitään hyötyä Eurojustille, sillä ne koskevat viestintätekniikoiden käyttöä ja joukkotuhoaseiden hallussapidosta johtuvaa uhkaa.

Artiklan 6 kohdassa toistetaan tällä päätöksellä kumottavan päätöksen 2003/48/YOS 7 artikla. Se koskee tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Ainoa ero koskee soveltamisalaa, jota on tässä laajennettu: tietojenvaihto ei siis koske enää yksinomaan luettelossa eli yhteisen toiminnan 2001/931/YUTP liitteessä mainittuja henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä, vaan kaikkia terrorismirikoksia.

Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikki asiaankuuluvat tiedot, jotka sisältyvät asiakirjaan, tiedostoon, tietoainekseen, esineeseen tai muuhun todistusaineistoon, joka on takavarikoitu tai tuomittu terrorismirikoksia koskevan rikostutkinnan tai rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa, voidaan viipymättä antaa muiden asianosaisten jäsenvaltioiden viranomaisten saataville tai niiden käyttöön kansallisen lainsäädännön ja asianmukaisten kansainvälisten oikeudellisten välineiden mukaisesti, silloin kun terrorismirikoksia koskeva tutkinta tai syytteeseenpano on meneillään tai sellainen saatetaan aloittaa.

3 artikla

Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen (EYVL C 197, 12.7.2000, s. 1) 13 artiklassa määrätään yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta ja niiden toiminnasta. Yhteisistä tutkintaryhmistä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyssä puitepäätöksessä 2002/465/YOS vahvistetaan tällaisia tutkintaryhmiä koskevat oikeudelliset säännöt ja annetaan jäsenvaltioille harkintavalta päättää tällaisten ryhmien käyttämisestä. Tampereella 15.–16. lokakuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kuitenkin kehotti perustamaan viipymättä tällaisia tutkintaryhmiä ja aluksi nimenomaan terrorismintorjuntaa varten.

Päätöksessä 2003/48/YOS mentiin aiempia säädöksiä pidemmälle. Sen 4 artiklassa säädetään, että ”Jäsenvaltioiden on tarvittaessa toteutettava tarvittavat toimenpiteet perustaakseen yhteisiä tutkintaryhmiä sellaisten terrorismirikosten tutkimiseksi, joissa on osallisena luettelossa olevia henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä.”

Vaikka kyseinen säännös meneekin tämän tekstin päätavoitteena olevaa tietojenvaihtoa pidemmälle, on syytä säilyttää säännöksen periaate, sillä se tehostaa yhteisiä tutkintaryhmiä koskevia säännöksiä, joissa säädetään ainoastaan mahdollisuudesta perustaa tällaisia ryhmiä.

Soveltamisalaa on tässä laajennettu: tietojenvaihto ei siis koske enää yksinomaan luettelossa eli yhteisen toiminnan 2001/931/YUTP liitteessä mainittuja henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä, vaan kaikkia terrorismirikoksia.

Lisäksi ilmaisu ”tarvittaessa” on korvattu ilmaisulla ”soveltuvissa tapauksissa”, jotta tekstiä voidaan selkeyttää ja lujittaa.

4 artikla

Päätöksen 4 artikla koskee oikeusapupyyntöjä ja tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanoa. Sisältö on sama kuin päätöksen 2003/48/YOS 6 artiklassa. Soveltamisalaa vain on laajennettu, niin että se kattaa kaikki terrorismirikokset.

5 artikla

Päätöksen 5 artiklalla kumotaan päätös 2003/48/YOS. Selkeyden vuoksi on katsottu parhaaksi toimia näin. Uudessa tekstissä toistetaan lähes kaikki päätöksen 2003/48/YOS säännökset, mutta laajennetaan päätöksen soveltamisalaa vahvistamalla tiettyjä säännöksiä.

Päätöksen 2003/48/YOS 5 artiklaa ei ole otettu uuteen säännökseen, vaan sitä on pidettävä kumottuna.

Kyseisen 5 artiklan toistamista ei pidetty tarpeellisena, koska jäsenvaltioiden Europolille ja Eurojustille toimittamat tiedot on yhdenmukaistettu, lukuun ottamatta 2 artiklan 5 kohdassa mainittuja tietoja, jotka eivät ole Eurojustille tarpeen.

6 artikla

Päätöksen 6 artiklassa säädetään sen voimaantulosta.

2004/0069 (CNS)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS,

terrorismirikoksiin liittyvästä tietojenvaihdosta ja yhteistyöstä

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 29 artiklan, 30 artiklan 1 kohdan, 31 artiklan ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto totesi 21 päivänä syyskuuta 2001 pidetyssä ylimääräisessä kokouksessaan, että terrorismi on todellinen haaste koko maailmalle ja Euroopalle ja että terrorismintorjunta on Euroopan unionin ensisijainen tavoite.

(2) Eurooppa-neuvosto totesi 19 päivänä lokakuuta 2001, että se on vakaasti päättänyt torjua terrorismia sen kaikissa muodoissa kaikkialla maailmassa ja että se jatkaa pyrkimyksiään lujittaa liittoutumaa, jonka kansainvälinen yhteisö on muodostanut torjumaan terrorismia sen kaikissa muodoissa, esimerkiksi tehostamalla terrorismin torjunnasta vastaavien operatiivisten yksiköiden – Europolin, Eurojustin, tiedustelupalveluiden, poliisivoimien ja oikeusviranomaisten – välistä yhteistyötä.

(3) On erittäin tärkeää, että terrorismintorjunnasta vastaavilla yksiköillä on toimivaltuuksiensa mukaisesti käytössään mahdollisimman täydelliset ja ajanmukaiset tiedot: jäsenvaltioiden kansalliset erityisyksiköt, oikeusviranomaiset ja Euroopan unionin tasolla toimivaltaiset elimet kuten Europol ja Eurojust tarvitsevat ehdottomasti näitä tietoja tehtäviensä hoitamiseksi.

(4) Joulukuun 19 päivänä 2002 tehty päätös 2003/48/YOS on merkittävä vaihe terrorismin torjunnassa. Terrorismiuhkan pysyvyys ja ilmiön monimutkaisuus vaativat tietojenvaihdon tehostamista. Tietojenvaihdon soveltamisala on ulotettava koskemaan kaikkia rikosoikeudellisen menettelyn vaiheita, rikosoikeudelliset tuomiot mukaan luettuina, sekä kaikkia terrorismirikokseen liittyvien tutkinta- tai syytetoimien kohteena olevia tai tällaisesta rikoksesta tuomittuja luonnollisia ja oikeushenkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä. Tietojenvaihto on ulotettava koskemaan erityisesti terrorismiin liittyvistä rikoksista langetettuja tuomioita, niihin liittyviä oikeudenmenetyksiä ja aiempia tuomioita.

(5) Suunnitellun toiminnan tavoitteita ei voida riittävässä määrin toteuttaa jäsenvaltioiden yksipuolisin toimin, vaan ne voidaan tarvittavan vastavuoroisuuden vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla, joka voi toteuttaa toimia toissijaisuusperiaatteen nojalla.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä päätöksessä ei ylitetä sitä, mikä on näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen.

(6) Tässä päätöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita,

ON PÄÄTTÄNYT SEURAAVAA:

1 artikla

Määritelmät

Tässä päätöksessä tarkoitetaan:

(a) ’terrorismirikoksilla’ terrorismin torjumisesta 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS[33] 1–3 artiklassa tarkoitettuja rikoksia;

(b) ’Europol-yleissopimuksella’ Euroopan poliisiviraston perustamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehtyä yleissopimusta[34];

(c) ’Eurojustista tehdyllä päätöksellä’ Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi 28 päivänä helmikuuta 2002 tehtyä neuvoston päätöstä 2002/187/YOS[35];

(d) ’ryhmällä tai yhteisöllä’ 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS 2 artiklassa tarkoitettuja ’terroristiryhmiä’ sekä yhteisen toiminnan 2001/931/YUTP liitteenä olevassa luettelossa mainittuja ’ryhmiä ja yhteisöjä’.

2 artikla

Terrorismirikoksia koskeva tietojenvaihto

1. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä poliisiviranomaistensa keskuudesta erityisyksikkö, jolla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeus saada ja joka kerää kaikkia asiaankuuluvia tietoja terrorismirikoksiin liittyvästä rikostutkinnasta.

2. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä terrorismia käsittelevä kansallinen Eurojust-yhteyshenkilö, joko asianmukainen oikeusviranomainen tai muu toimivaltainen viranomainen, jolla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeus saada ja joka kerää kaikkia asiaankuuluvia tietoja terrorismirikoksiin liittyvistä rikosoikeudellisista menettelyistä ja tuomioista.

3. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 4 artiklassa tarkoitetut toimivaltaisten viranomaisten keräämät tiedot terrorismirikoksiin liittyvistä tutkimuksista, syytetoimista ja tuomioista toimitetaan:

---

33 EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3.
34 EYVL C 316, 27.11.1995, s. 2.
35 EYVL L 63, 6.3.2002, s.1.

– Europolille kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja siltä osin kuin Europol-yleissopimuksen määräykset sen sallivat, jotta tiedot käsitellään kyseisen sopimuksen 10 artiklan määräysten ja erityisesti sen 6 kohdan mukaisesti, sekä

– Eurojustille, kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja siltä osin kuin Eurojustista tehdyn päätöksen säännökset sen sallivat, jotta Eurojust voi hoitaa tehtäviään.

4. Edellä 3 artiklan mukaisesti on toimitettava seuraavat tiedot:

– luonnollisen tai oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön tunnistetiedot;

– tutkinnan tai syytteeseenpanon kohteena olevat teot ja niitä koskevat erityiset olosuhteet;

– syytetoimien kohteena olevan rikoksen määrittely;

– yhteydet muihin merkitseviin terrorismirikoksiin;

– keskinäistä oikeusapua koskevat pyynnöt, mukaan luettuina tutkimusapupyynnöt, jotka on mahdollisesti esitetty toiselle jäsenvaltiolle tai jotka toinen jäsenvaltio on mahdollisesti esittänyt, ja niiden tulokset;

– terrorismirikokset, joista asianomainen on tuomittu, sekä niihin liittyvät erityiset olosuhteet;

– langetetut tuomiot ja niiden täytäntöönpanoa koskevat tiedot;

– tuomioon liittyvät oikeudenmenetykset;

– aiemmat tuomiot.

5. Lisäksi Europolille on toimitettava seuraavat tiedot 2 kohdassa säädetyin edellytyksin:

– viestintätekniikoiden käyttö;

– joukkotuhoaseiden hallussapidosta johtuva uhka.

6. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikki asiaankuuluvat tiedot, jotka sisältyvät asiakirjaan, tiedostoon, tietoainekseen, esineeseen tai muuhun todistusaineistoon, joka on takavarikoitu tai tuomittu menetetyksi terrorismirikoksia koskevan rikostutkinnan tai rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa, voidaan viipymättä antaa muiden asianosaisten jäsenvaltioiden viranomaisten saataville tai niiden käyttöön kansallisen lainsäädännön ja asianmukaisten kansainvälisten oikeudellisten välineiden mukaisesti, silloin kun terrorismirikoksia koskeva tutkinta tai syytteeseenpano on meneillään tai sellainen saatetaan aloittaa.

3 artikla

Yhteiset tutkintaryhmät

Jäsenvaltioiden on soveltuvissa tapauksissa toteutettava tarvittavat toimenpiteet perustaakseen yhteisiä tutkintaryhmiä terrorismirikoksiin liittyvien rikosoikeudellisten tutkimusten suorittamiseksi.

4 artikla

Keskinäiset oikeusapupyynnöt ja tuomioistuimen päätösten täytäntöönpano

Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että keskinäistä oikeusapua ja tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat pyynnöt, jotka toinen jäsenvaltio on esittänyt terrorismirikosten johdosta, käsitellään kiireellisinä ja ensisijaisina.

5 artikla

Voimassa olevien säännösten kumoaminen

Kumotaan päätös 2003/48/YOS.

6 artikla

Voimaantulo

Tämä päätös tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja