EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

1. joulukuuta 2004

TYÖASIAKIRJA

Rikosoikeuden laadusta ja jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjen yhteensovittamisesta

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: António Costa

1. VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUEEN LUJITTAMINEN

Yhä voimakkaammin vaaditaan riippumattoman, tehokkaan ja korkeat laatuvaatimukset täyttävän rikosoikeuden varmistamista.

Eurooppa-neuvosto asetti Haagin ohjelman avulla strategiset suuntaviivat seuraaviksi viideksi vuodeksi ja pyysi komissiota esittämään vuonna 2005 toimintasuunnitelman, jossa ohjelman tehokkaan täytäntöönpanon edellyttämät toimet esitetään konkreettisesti.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittamisen kulmakivenä on jäsenvaltioiden tuomioistuinten antamien tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen, mutta se ei estä jäsenvaltioiden rikosoikeusäännöksien ja -menettelyiden lähentämistä.

Haagin ohjelmalla pyritään ensisijaisesti vastavuoroiselle tunnustamiselle olennaisen keskinäisen luottamuksen lujittamiseen sekä aineellisia oikeussäännöksiä ja -menettelyitä koskevien vähimmäissääntöjen hyväksymiseen.

Euroopan parlamentti pyytää tällä suosituksella komissiota esittämään toimintasuunnitelman, jossa otetaan huomioon seuraavat ohjelman täytäntöönpanon painopistealueet ja menetelmät.

2. KESKINÄISEN LUOTTAMUKSEN LUJITTAMINEN

Todellisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen perustuu oikeuskulttuuriin, joka pohjautuu korkeat laatuvaatimukset täyttävien oikeusjärjestelmien monimuotoisuuteen, ja edellyttää yhtenäisen viitekehyksen luomista ja yhteisen arviointijärjestelmän hyväksymistä.

2.1. RIKOSOIKEUDEN LAATUPERUSKIRJA

Yhdenmukainen unionin oikeuden soveltaminen on takeena sille, että kaikki kansalaiset (jäsenvaltiosta riippumatta) hyötyvät täysimääräisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta ja voivat turvautua todella korkeatasoiset laatuvaatimukset täyttävään oikeuslaitokseen (vrt. Haagin ohjelman 3 kohdan 2 alakohta).

Todettakoon, että jäsenvaltiot ovat jo kansainvälisesti sitoutuneet takaamaan laadukkaan rikosoikeusjärjestelmän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan nojalla.

Euroopan parlamentti pyrkii antamaan periaatejulistuksen – "eurooppalaisen rikosoikeuden laatuperuskirjan" – Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun päätöksen muodossa, jossa esitetään kaikki ne kriteerit, joiden perusteella voidaan arvioida kansallisten oikeusjärjestelmien toiminta.

Tällä suosituksella Euroopan parlamentti haluaa kehottaa komissiota laatimaan suunnitelman asianomaisten osapuolien kuulemiseksi (kansalaisyhteiskunnan edustajat, oikeusalan asiantuntijat ja tutkijat), jotta voidaan koota yhteen kriteerit eri jäsenvaltioiden rikosoikeuden laadun vertaamiseksi ottaen huomioon kansainvälisesti hyväksytyt kriteerit, etenkin ne jotka on annettu kidutuksen estämisestä tehdyllä eurooppalaisella yleissopimuksella ja Euroopan

neuvostossa.

Laatuperuskirjaan olisi sisällytettävä eri oikeusjärjestelmiin liittyviä osatekijöitä, erityisesti tuomioistuimien riippumattomuutta koskevan periaatteen noudattamisen taso, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien normien noudattaminen ja rikosprosessimenettelyt, mukaan lukien tuomioiden täytäntöönpano.

Sen avulla olisi myös pyrittävä varmistamaan, että näistä toimista on yhtäläiset seuraukset eri jäsenvaltioissa niin, että asetetaan esimerkiksi sellaiset velvoitteet kuin kohtuullisten määräaikojen noudattaminen.

Ehdotetaan eurooppalaisen rikosoikeuden laatuperuskirjan laatimista ja sen esittämistä neuvostolle _____ mennessä.

2.2. KESKINÄISEN ARVIOINNIN MENETELMÄT

2.2.1. Taustaa

Viimevuosina useita keskinäisen arvioinnin mekanismeja on hyväksytty seuraavilla aloilla:

i. rajojen poistamista koskevat sopimukset (Schengen),
ii. järjestäytyneen rikollisuuden torjunta (5. joulukuuta 1997 hyväksytty yhteinen toiminta)[1],
iii. terrorismin torjunta (28 päivänä marraskuuta 2002 tehty päätös)[2],
iv. oikeusapu rikosasioissa[3].

Mainittakoon myös, että itse neuvosto on 29 päivänä kesäkuuta 1998 hyväksymällään yhteistoiminnalla[4] perustanut oikeus- ja sisäasioiden alan säännöstön täytäntöönpanoa (silloisissa) ehdokasjäsenvaltioissa koskevan arviointijärjestelmän.

2.2.2. Sopimus Euroopan perustuslaista

Tällä suosituksella, jolla pyritään oikeuden laatua koskevien arviointimekanismin luomiseen, ennakoidaan tietyssä määrin Euroopan perustuslain III-260 artiklassa tarkoitettua samankaltaista mekanismia.

Edellä mainitun III-161 artiklan mukaisesti ministerineuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä eurooppa-asetuksia ja -päätöksiä, joiden avulla voidaan objektiivisesti arvioida, miten jäsenvaltiot toteuttavat politiikkoja, jotka liittyvät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen, "erityisesti edistääkseen vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen täysimääräistä soveltamista".

---

[1] EYVL L 344, 15.12.1997, s. 7.
[2] EYVL L 349, 24.12.2002, s. 1.
[3] EYVL C 216, 1.8.2001, s. 14.
[4] EYVL L 191, 7.7.1998, s. 8.

Euroopan parlamentille vain tiedotetaan tämän arvioinnin tuloksista, ja jäsenvaltioiden parlamentit voivat osallistua kyseiseen arviointimekanismiin (vrt. perustuslakisopimuksen I-42 artiklan 2 kohta).

Edellä kuvattu arviointiprosessi on kuitenkin paljon ehdotettua mekanismia kattavampi, sillä jälkimmäisellä pyritään ainoastaan kunkin jäsenvaltion oikeuden laadun arvioimiseen.

2.2.3. Haagin ohjelma

4. ja 5. marraskuuta 2004 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa hyväksytyssä Haagin ohjelmassa painotetaan jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen lujittamisen merkitystä ja vaatimusta, että kaikkien Euroopan unionin kansalaisten on voitava turvautua korkeatasoiset laatuvaatimukset täyttävään oikeuslaitokseen.

Haagin ohjelmassa (3 kohdan 2 alakohta) todetaan selkeästi, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteutumiseksi on perustettava keskinäinen arviointijärjestelmä, jonka avulla voidaan arvioida vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamiseen liittyvien politiikkojen täytäntöönpanoa.

2.3.4. Arviointijärjestelmän toiminta

Ehdotetulla keskinäisellä arviointijärjestelmällä pyritään varmistamaan täysin oikeuslaitoksen riippumattomuus ja erityisesti edistämään hyviä oikeuskäytäntöjä koko Euroopan unionin alueella.

Tällä vastavuoroisuuteen perustuvalla arviointikulttuurilla edistetään jäsenvaltioiden yhteisvastuuta ja kansallisten oikeusjärjestelmien epäjohdonmukaisuuksien havaitsemista sen varmistamiseksi, että kaikille kansalaisille turvataan yhtäläiset laatustandardit.

Euroopan parlamentti pyytää komissiota esittämään ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jossa määritellään säännöt, joiden avulla jäsenvaltiot yhteistoiminnassa komission kanssa voivat arvioida objektiivisesti ja puolueettomasti eurooppalaisen rikosoikeuden laatuperuskirjaan sisältyvien kriteerien noudattamista.

Arviointijärjestelmään olisi sisällyttävä seuraavia osatekijöitä:

i. tilastollinen vertailupohja,
ii. vertailuanalyysi,
iii. parhaiden käytänteiden levittäminen,
iv. laatuperuskirjan noudattamista koskeva arviointikertomus.

Arviointikertomukset on laadittava vuosittain.

Kansalliset parlamentit voivat osallistua arviointimenettelyihin, ja Euroopan parlamentille tiedotetaan vuosittain arviointikertomusten sisällöstä.

On syytä pohtia, voidaanko Euroopan perusoikeuksien virastolle[1] mahdollisesti siirtää peruskirjan noudattamista koskevien vuosikertomusten koordinointiin ja levittämiseen tarvittava toimivalta.

Ehdotetaan myös, että rikosoikeutta koskevan keskinäisen arviointijärjestelmän perustamista koskeva ehdotus päätökseksi välitetään neuvostolle _____ mennessä.

3. RIKOSLAINSÄÄDÄNNÖN LÄHENTÄMINEN

3.1. Aineelliset oikeussäännöt

Jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen perustuvan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamiseen kuuluu olennaisesti kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti.

Täten tie on jo avoin järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen antamiselle.

Euroopan perustuslakisopimuksen III-172 artiklan mukaan tällaisten vähimmäissääntöjen antamisella on vaikutusta erityisen vakavan rajat ylittävän rikollisuuden alalla. Tällaisia rikollisuuden aloja ovat muun muassa ihmiskauppa, laiton asekauppa, naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen ja tietokonerikollisuus.

Haagin ohjelman mukaan lainsäädäntöä olisi lähennettävä ensisijaisesti perussopimuksissa erityisesti mainituilla rikollisuuden aloilla.

Eurooppa-neuvoston mukaan "Sopimus Euroopan perustuslaista (jäljempänä 'perustuslakisopimus') toimi ohjenuorana vaatimustason asettamisessa, mutta nykyiset perussopimukset muodostavat kuitenkin neuvoston toiminnan oikeusperustan, kunnes perustuslakisopimus tulee voimaan. Näin ollen on tarkasteltu eri politiikan aloja sen määrittämiseksi, voitaisiinko valmistelutyön tai selvitysten tekeminen jo aloittaa, jotta perustuslakisopimuksessa määrätyt toimenpiteet voidaan toteuttaa heti, kun sopimus tulee voimaan".

Rajat ylittävän rikollisuuden luonne on jyrkästi muuttunut viimeisimmän perussopimusten tarkistamisen jälkeen. Siten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan e alakohta nykyisessä muodossaan ei riitä turvaamaan unionin kansalaisten oikeuksia eikä varmistamaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumista.

Siksi Euroopan parlamentti Eurooppa-neuvoston tavoin suosittaa, että vuonna 2005 esitettävän komission toimintasuunnitelman viitekehyksenä ovat Euroopan perustuslakisopimuksen määräykset.

---

[1] KOM(2004)0693 lopull.

Parlamentti kehottaa komissiota aloittamaan valmistelutyön perustuslakisopimuksen III-172 artiklassa tarkoitettuja rikoksia koskevien rikoslainsäädäntöjen lähentämiseksi, jotta asianomaiset säädökset voidaan antaa heti kun sopimus tulee voimaan.

Euroopan parlamentti varaa itselleen oikeuden toteuttaa väliarvion Haagin ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden toteuttamisesta voidakseen määritellä mahdolliset uudet painopistealueet perustuslakisopimuksen III-172 artiklan kolmannen alakohdan mukaisesti.

3.2. Menettelysäännöt

Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn yleissopimuksen[1] hyväksymisestä huolimatta Euroopan parlamentti katsoo, että joitakin aloja koskevien rikoslainsäädäntöjen lähentäminen on edelleen selvästi riittämätön.

Erityisesti seuraavia aloja pitäisi kehittää:

i. todistusaineiston kerääminen ja arviointi,
ii. vankien siirtäminen rangaistusten suorittamista varten asuinjäsenvaltioonsa,
iii. muiden kuin vapausrangaistusten suorittaminen asuinjäsenvaltiossa,
iv. täytäntöönpanotoimien toteutus asuinjäsenvaltiossa,
v. vankien vähimmäisoikeudet kussakin jäsenvaltiossa.

Komissiota pyydetään näin ollen esittämään neuvostolle lainsäädäntöehdotus edellä mainituista asioista, jotka liittyvät poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyöhön rikosasioissa _____ mennessä.

[1] EYVL C 326, 21.11.2001, s. 1.