EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

19.2.2007

TYÖASIAKIRJA

Euroopan poliisiviraston (EUROPOL) perustamisesta

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europolin nykyinen säädöskehys

Euroopan poliisivirasto (Europol) perustettiin vastauksena Saksan vuonna 1989 esittämään kunnianhimoiseen ajatukseen perustaa poliisivirasto laajennetuin toimivaltuuksin. Europol perustettiin Maastrichtin sopimuksen K1.9 artiklan nojalla. Virasto aloitti toimintansa 3. tammikuuta 1994 alun perin nimellä Euroopan huumeyksikkö (EDU). Sen toiminta rajoittui huumeiden vastustamiseen. Vähitellen sen toiminta kohdistettiin myös muihin rikollisuuden muotoihin. Europol perustettiin 26. heinäkuuta 1995 allekirjoitetulla Europolin yleissopimuksella[1]. Virasto aloitti toimintansa 1. heinäkuuta 1999, ja se sijoitettiin Haagiin Alankomaihin. Europol on oikeushenkilö[2], ja sen tehtävänä on parantaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön tehokkuutta vakavien kansainvälisen rikollisuuden muotojen ja terrorismin estämisessä ja torjunnassa.

Amsterdamin sopimuksella (30 artiklan 2 kohta) Europolille myönnettiin etuoikeutettu asema poliisiviranomaisten välisessä tiedonvälityksessä. Viiden vuoden kuluttua Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta katsottiin tarpeelliseksi antaa Europolille keinot helpottaa ja tukea toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa tutkintaa sekä edistää niiden yhteisten tutkintaryhmien operatiivisen toiminnan koordinointia, joissa Europolin edustajilla on tukijan rooli[3]. Euroopan unionista annetun sopimuksen (SEU) konsolidoidussa versiossa[4] Europolin yhtenä tehtävänä on ottaa osaa poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa.

Tiedottamiseen, tukemiseen ja analysointiin liittyvät tehtävät ovat kuuluneet alusta asti Europolin toimintaan. Europol-yleissopimusta oli tarpeen myöhemmin muuttaa, minkä vuoksi laadittiin kolme lisäpöytäkirjaa[5]. Pöytäkirjojen ratifiointi EU:n jäsenvaltioissa saatiin päätökseen vasta viime kuussa, ja pöytäkirjat tulevat voimaan huhtikuussa 2007[6]. Europol-yleissopimuksen tarkistaminen on hyvin pitkä ja raskas prosessi, koska kaikkien jäsenvaltioiden on ratifioitava pöytäkirjat. Kaikkiin Europol-sopimukseen tehtäviin muutoksin menee vähintään neljä vuotta.

2. Euroopan parlamentin kanta Europoliin: EP:n tekemät muutoksenhakupyynnöt vuodesta 1998

Euroopan parlamentin mielestä Europolin perustaminen oli välttämätöntä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi EU:ssa. Näin ollen se on tukenut jatkuvasti Europolin toiminnan parantamiseen tähtääviä toimia. Se on tosin myös korostanut useaan otteeseen, että

[1] Neuvoston säädös, annettu 26 päivänä heinäkuuta 1995 : Yleissopimus, tehty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella Euroopan poliisiviraston perustamisesta (Europol-yleissopimus), EYVL C 316, 27.11.1995, s. 2.
[2] Saman säädöksen 26 artiklan 1 kohta.
[3] Neuvoston puitepäätös 2002/465/YOS, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, yhteisistä tutkintaryhmistä, EYVL L 162, 20.6.2002, s. 1.
[4] EYVL C 325, 24.12.2002, s.1.
[5] Europol-pöytäkirjat: pöytäkirja Europol-yleissopimuksen 2 artiklan ja liitteen muuttamisesta (marraskuussa 2000 annettu neuvoston suositus), EYVL C 358, 13.12.2000, s.1; pöytäkirja Europolin apulaisjohtajien ja työntekijöiden erioikeuksista ja vapauksista (28 päivänä marraskuuta 2002 annettu neuvoston säädös), EYVL C 312, 16.12.2002, s. 1; pöytäkirja Europol-yleissopimuksen muuttamisesta (27 päivänä marraskuuta 2003 annettu neuvoston säädös), EUVL C 2, 6.1.2004, s. 3.
[6] EUVL L 41, 13.2.2007, s. 21.

oikeusvaltiojärjestelmässä poliisin toiminta on alistettava parlamentaariseen valvontaan, vaikka Europol-yleissopimuksessa edellytetään ainoastaan toimintakertomuksen jättämistä EP:lle. Euroopan parlamentti on jatkuvasti pyrkinyt integroimaan Europolia osaksi EU:n toimielinjärjestelmää. Se on myös vaatinut, että Europol alistetaan parlamentin demokraattiseen valvontaan[7], Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioistuinvalvontaan sekä taloudelliseen valvontaan ja budjettivalvontaan EU:n asiaa koskevien säännösten mukaisesti. Euroopan parlamentti on useissa päätöslauselmissaan esittänyt Europolin yhteisöllistämistä[8].

Euroopan parlamentti on useaan otteeseen kritisoinut Europol-sopimuksen muuttamisprosessin raskautta ja sitä, että muutokset vaativat kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia, mikä hidastaa uusien määräysten voimaantuloa. Näin ollen parlamentti on useaan otteeseen vaatinut turvautumista Euroopan unionista annetun sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan mukaisiin neuvoston päätöksiin[9]. Esittelijä kannattaakin voimakkaasti Euroopan komission 20. joulukuuta 2006 tekemää ehdotusta neuvoston päätökseksi sellaisen Euroopan poliisiviraston perustamisesta, jonka oikeudellinen kehys vastaisi nykyistä paremmin muuttuviin olosuhteisiin. Esittelijä katsoo kuitenkin, että ehdotukseen on tehtävä muutoksia, joilla taataan uudistetun Europolin tehokas demokraattinen valvonta. Tätä valotetaan yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa.

3. Europolin uudet näkymät

Europolin oikeusperustan muuttamisesta on tehty useita ehdotuksia ja aloitteita erityisesti Euroopan parlamentissa. Näin ollen vuonna 2002, jolloin Europol-yleissopimuksen muuttamiseksi tehtävistä pöytäkirjoista päästiin sopuun, ryhdyttiin tutkimaan mahdollisuutta korvata sopimus toisella oikeudellisella välineellä. Neuvoston puheenjohtajavaltiona tuolloin toiminut Itävalta järjesti laajan kuulemisen asiasta, minkä jälkeen "puheenjohtajan tukiryhmä" laati toukokuussa 2006 suuntaa antavan asiakirjan, jossa esiteltiin eri vaihtoehtoja Europolin toiminnan tehostamiseksi[10]. Kesäkuussa 2006 kokoontunut oikeus- ja sisäasioiden neuvosto kehotti Europolin tulevaisuutta koskevissa päätelmissään tutkimaan mahdollisia keinoja Europol-yleissopimuksen korvaamiseksi Euroopan unionista annetun sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisella neuvoston päätöksellä 1. tammikuuta 2008 mennessä tai mahdollisimman pian sen jälkeen mahdollisesti konkreettisen aloitteen tai ehdotuksen pohjalta.

Komission ehdotuksen alustava arvio

Euroopan komission joulukuussa 2006 tekemän ehdotuksen[11] tarkoituksena on perustaa sellaiseen neuvoston päätökseen perustuva Europol, joka käsittää paitsi kaikki Europol-

[7] Ks. Euroopan parlamentin suositus neuvostolle Europolista: parlamentaarisen valvonnan vahvistaminen ja toimivaltuuksien laajentaminen (EYVL C 219, 30.7.1999, s.101).

[8] Ks. Europolin tulevasta kehittämisestä sekä sen sisällyttämisestä Euroopan unionin toimielinjärjestelmään ilman eri toimenpidettä 30. toukokuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin suositus (EYVL C 187 E, 7.8.2003, s. 144) ja 10. huhtikuuta 2003 annettu Euroopan parlamentin suositus Europolin tulevasta kehittämisestä (EUVL C 64 E, 12.3.2004, s. 588).

[9] Ks. Europolin tulevasta kehittämisestä sekä sen sisällyttämisestä Euroopan unionin toimielinjärjestelmään ilman eri toimenpidettä 30. toukokuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin suosituksen (EYVL C 187 E, 7.8.2003, s. 144) E kohta.

[10] Puheenjohtajan tukiryhmän raportti Europolin tulevaisuudesta, CS_2006_09184_Option Paper AT.

[11] Neuvoston päätös Euroopan poliisiviraston (Europol) perustamisesta, KOM(2006)0817.

yleissopimuksen kolmen lisäpöytäkirjan sisältämät muutokset myös uusia parannuksia, joiden avulla Europol voisi vastata uusiin haasteisiin ja antaa entistä tehokkaampaa tukea jäsenvaltioiden oikeusviranomaisille. Oikeusperustana tällaiselle neuvoston päätökselle on SEU:n 34 artiklan 2 kohdan c alakohta. Tämän sopimuksen 34 artikla kiistää sen, että neuvoston päätöksillä olisi välitön oikeusvaikutus. Jäsenvaltioiden on päätettävä, onko niiden annettava uusia täytäntöönpanolakeja neuvoston päätöksen voimaantulon mahdollistamiseksi. Päätökseen mahdollisesti tehtävissä tarkistuksissa jäsenvaltioille pitää antaa aikaa tehdä tarvittavat muutokset omiin lainsäädäntöihinsä (ks. tältä osin Eurojustia koskeva neuvoston päätös[12]). SEU:n 34 artiklassa määrätään myös, että päätökset, joilla neuvoston päätökset pannaan täytäntöön, on tehtävä neuvostossa määräenemmistöllä. Saman sopimuksen 35 artiklassa vahvistetaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltasäännöt, joita sovelletaan automaattisesti kaikkiin SEU:n 34 artiklan nojalla tehtyihin neuvoston päätöksiin ja siten myös Europol-yleissopimukseen, jos se korvataan neuvoston päätöksellä[13].

Neuvoston päätös antaisi Europolille Euroopan unionin viraston aseman[14]. Tämä saisi aikaan kaksi tärkeää muutosta: Europol rahoitettaisiin yhteisön talousarviosta[15] ja Europolin henkilöstöön sovellettaisiin Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavia henkilöstösääntöjä[16]. Se, ettei viraston toiminta olisi enää riippuvainen järjestäytyneen rikollisuuden olemassaolosta[17], ja Europolin toimivaltuuksien laajentaminen[18] tehostaisivat yhdessä merkittävästi Europolin toimintaa. Nykyinen ehdotus neuvoston päätökseksi sisältää myös määräyksiä yhteisistä tutkintaryhmistä, tutkinnan aloittamista koskevista pyynnöistä sekä rahanpesusta[19]. Europolin asiakirjoihin pääsyä koskevan määräyksen sisällyttäminen päätösehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N :o 1049/200l[20] mukaisesti on niin ikään hyvin myönteinen asia. Tietosuojan osalta on myönteistä, että nykyisessä päätöksessä edellytetään myös riippumattoman tietosuojavastaavan nimittämistä Europoliin[21]. Tämä on omiaan parantamaan jäsenvaltioiden viranomaisten luottamusta Europoliin. Päätöksen valmistelussa on lisäksi otettu huomioon toissijaisuusperiaate (SEU:n 2 artikla ja EY:n perustamissopimuksen 5 artikla) sekä suhteellisuusperiaate[22].

Euroopan parlamentin roolin[23] kohdalla viitataan SEU:n 39 artiklaan, jossa edellytetäänkin Euroopan parlamentin kuulemista kaikissa neuvoston päätöksen toimeenpanoa koskevissa toimissa ennen kuin neuvoston on määrä hyväksyä ne. Tätä sääntöä sovellettaisiin myös Europolia koskevaan neuvoston päätökseen. Euroopan parlamentin osallistuminen Europolin talousarvion laadintaa koskevaan päätöksentekomenettelyyn parantaisi viraston

[12] EYVL L 63, 6.3.2002.
[13] Europolia koskevan neuvoston päätöksen johdanto-osan 22 kappale, KOM(2006)0817.
[14] Saman päätöksen johdanto-osan 5 kappale.
[15] Saman päätöksen johdanto-osan 3 kappale ja 41 artikla. Yhteisön talousarvio korvaisi jäsenvaltioiden suorat maksuosuudet. Vastaavat määrät on jo myönnetty vuosien 2007–2013 rahoituskehyksestä: 82 miljoonaa euroa vuoteen 2010 mennessä ja enintään 85 miljoonaa euroa vuoteen 2013 mennessä, KOM_SEC(2006)1683, s. 5.
[16] Europolia koskevan neuvoston päätöksen 38 artikla, KOM(2006)0817.
[17] On syytä verrata Europol-yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohtaa (EYVL C 316, 27.11.1995) ja Europolia koskevan neuvoston päätöksen 3-4 artiklaa (KOM(2006) 817) toisiinsa.
[18] Europolia koskevan neuvoston päätöksen liite I, KOM(2006) 0817.
[19] Europolia koskevan neuvoston päätöksen 6-7 artikla sekä sen johdanto-osan 9 kappale, KOM(2006)0817.
[20] EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43. Ks. myös Europolia koskevan neuvoston päätöksen 45 artikla, KOM(2006)0817.
[21] Europolia koskevan neuvoston päätöksen 27 artikla, KOM(2006)0817.
[22] Saman päätöksen johdanto-osan 24 kappale.
[23] Saman päätöksen johdanto-osan 21 kappale.

demokraattista valvontaa.

Europolin demokraattinen valvonta herättää kuitenkin kaksi kysymystä, joita uudessa päätöksessä ei ole otettu huomioon:

- kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin harjoittama neuvoston päätöksen hyväksymiseen ja siihen myöhemmin tehtäviin tarkistuksiin kohdistuva valvonta ei saa olla vähäisempi kuin Europol-yleissopimuksen tarkistuksiin (ratifioinnin edellyttämään pöytäkirjaan) kohdistuva valvonta. Jäsenvaltioiden on keskusteltava tavasta, jolla kansalliset parlamentit otetaan mukaan aina, kun Europolia koskevaan neuvoston päätökseen tehtäviä tarkistuksia hyväksytään.
- Europolin toiminnan valvontaan tarkoitetun kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisen sekakomitean perustaminen[24] voisi olla asianmukainen aloite.

Nykyisessä päätöksessä parlamentaarista valvontaa koskeva viittaus, talousarvion valvontaa lukuun ottamatta, on rajattu 47 artiklaan, jossa mainitaan Europolin hallintoneuvoston puheenjohtajalle ja johtajalle annettavasta mahdollisuudesta osallistua Euroopan parlamentin kokouksiin, joissa käsitellään yleisiä Europolia koskevia kysymyksiä. Euroopan parlamenttia kuullaan vain, jos neuvosto erottaa Europolin johtajan tai apulaisjohtajat[25].

Johtopäätös

Euroopan unioni uskoo edelleen suvereenisuuden periaatteeseen ja kiinteisiin yhteistyökumppanuuksiin, joita uudet organisaatiot ja aloitteet tukevat. Usko ja tuki tulevaa Europolia ajatellen on suuri etenkin nyt, kun viraston oikeudellinen ja toiminnallinen uudistus on vihdoin tosiasia. Parannettavaa on kuitenkin vielä Europolin demokraattisessa vastuussa etenkin nyt, kun sen toimivaltuuksia on laajennettu. Riittävien toiminnallisten valtuuksien myöntäminen ja demokraattisen valvonnan parantaminen liittyvät kiinteästi toisiinsa.

[24] Ks. A5-0108/2004 (5438/2004 – C5-0059/2004 – 2004/0806(CNS)).
[25] Europolia koskevan neuvoston päätöksen 37 artiklan 7 kohta, KOM(2006)0817.