EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.12.2009
KOM(2009)669 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta tehdyn puitepäätöksen 2004/757/YOS täytäntöönpanosta

[SEC(2009)1661]

1. MENETELMÄ

Puitepäätöksessä 2004/757/YOS[1] pyritään vahvistamaan huumausaineiden ja lähtöaineiden laittoman kaupan rikostunnusmerkistöjä koskevat vähimmäissäännöt, joiden avulla tätä kauppaa voidaan torjua Euroopan unionin tasolla yhteisin toimin.[2]

Toteutettavien toimien tehokkuus riippuu olennaisesti kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden yhdenmukaistamisesta[3], jota komissio arvioi tässä kertomuksessa[4]. Komissio käytti arvioinnissa puitesopimusten täytäntöönpanon tavanomaisia arviointikriteereitä (toimivuus, selvyys ja oikeusvarmuus, täydellinen soveltaminen, saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä säädetyn määräajan kuluessa).[5] Lisäksi se sovelsi erityisiä kriteerejä, joita olivat puitepäätöksen vaikuttavuus (käytännön tason täytäntöönpano) ja tehokkuus (kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön suhteen).

Komissio oli saanut 1. päivään kesäkuuta 2009 mennessä vastaukset 21 jäsenvaltiolta[6]. Kuusi jäsenvaltiota ei kuitenkaan noudattanut puitepäätöksen 9 artiklan 2 kohdassa vahvistettua ilmoitusvelvollisuutta eikä niitä sen vuoksi oteta huomioon tässä kertomuksessa. Nämä jäsenvaltiot ovat Kypros, Espanja[7], Kreikka[8], Italia, Malta ja Yhdistynyt kuningaskunta.

2. ANALYYSI KANSALLISISTA TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMISTA

2.1. Määritelmät (1 artikla)

Huumausaineiden ja niiden lähtöaineiden määritelmissä, jotka esitetään puitepäätöksen 1 artiklassa, viitataan kaikkien jäsenvaltioiden ratifioimiin Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksiin[9] vuosilta 1961, 1971 ja 1988 sekä välittömästi sovellettavaan lähtöaineita koskevaan yhteisön sääntelyyn[10].

Vaikka tietyt jäsenvaltiot (Tšekki, Saksa, Unkari, Slovenia ja Bulgaria) eivät ole toimittaneet omia määritelmiään, komissio on havainnut muilta jäsenvaltiolta saatujen tietojen perusteella,

---

1 EUVL L 335, 11.11.2004, s. 8.
2 Johdanto-osan kolmas kappale.
3 Johdanto-osan yhdeksäs kappale.
4 9 artikla.
5 KOM(2001) 771, 13.12.2001, 1.2.2 kohta.
6 Näistä Bulgaria toimitti vain pienen osan asianomaisista teksteistä, joihin se kuitenkin viittaa vastauksessaan. Tämän vuoksi sitä koskevat tiedot otetaan huomioon ainoastaan suuntaa-antavina ja niihin suhtaudutaan varauksellisesti.
7 Espanja on kuitenkin ilmoittanut komissiolle vuosina 2006 ja 2008, että täytäntöönpanotoimet sisältyvät parhaillaan meneillään olevaan rikoslain uudistamisprosessiin.
8 Kreikka ilmoitti kuitenkin komissiolle vuonna 2008, että täytäntöönpanoa koskevasta laista keskusteltaneen piakkoin parlamentissa.
9 Vuoden 1961 huumausaineyleissopimus, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1961 huumausaineyleissopimusta muuttavalla vuoden 1972 pöytäkirjalla, vuoden 1971 psykotrooppisia aineita koskeva Wienin yleissopimus ja 20. joulukuuta 1988 tehty huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus.
10 Asetus (EY) N:o 111/2005 ja asetus (EY) N:o 273/2004; ks. valmisteluasiakirja s. 7.

ettei 1 artiklan täytäntöönpano aiheuta ongelmia ja siitä, että on säädetty riittävät kansalliset toimenpiteet.

’Oikeushenkilön’ käsitteen perustana 1 artiklan 3 kohdassa on useissa puitepäätöksissä käytetty standardimääritelmä. Seitsemältä jäsenvaltiolta ei ole saatu tietoja (Tšekki, Saksa, Luxemburg, Portugali, Ruotsi, Slovenia ja Slovakia[11]).

2.2. Huumausaineiden ja niiden lähtöaineiden laittomaan kauppaan liittyvät rikokset (2 artikla)

Puitepäätöksen 2 artiklan määritelmät vastaavat vuoden 1988 yleissopimuksen 3 artiklan määritelmiä. Eräs ero näillä kuitenkin on: puitepäätöksen soveltamisalasta on suljettu pois henkilökohtainen käyttö (2 artiklan 2 kohta).

Lisäksi lähtöaineiden osalta kertomuksessa käsitellään ainoastaan laitonta kauppaa eikä siinä tämän vuoksi analysoida alaa koskevan yhteisön sääntelyn rikkomisen seuraamuksia.

2.2.1. Huumausaineiden laittomaan kauppaan liittyvät rikokset (2 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohta)

Yleisesti voidaan todeta, ettei kaikkia 2 artiklassa vahvistettuja ilmaisuja ole yhdessäkään tapauksessa siirretty täysin jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Muodolliset puutteet voidaan monesti korjata sillä, että laissa käytetään yleisiä muotoiluja tai laajaa tulkintaa.. Esimerkiksi ilmaisut ’tuotanto’ ja ’valmistus’ tarkoittavat käytännössä usein samaa ja teoista, joita ei erikseen mainita laissa, määrätään seuraamuksia kieltämällä ’hallussapito’, joka on tietysti kaikenlaisen laittoman kaupan edellytys.

Kymmenen jäsenvaltion (Itävalta, Belgia, Suomi, Unkari, Irlanti, Latvia, Luxemburg, Alankomaat, Portugali ja Romania) lainsäädäntöön on otettu kaikki tai miltei kaikki teot. Neljän jäsenvaltion (Saksa, Viro, Ranska ja Ruotsi) lainsäädäntöön on otettu vain osa niistä, mutta puitepäätöstä noudatetaan yleisten ilmaisujen käytön ansiosta. Seitsemässä jäsenvaltiossa (Bulgaria, Tšekki, Tanska, Liettua, Puola, Slovenia ja Slovakia) lainsäädäntö on moniselitteisempää[12], jolloin ei ole varmaa, että puitepäätöstä noudatetaan täysimääräisesti, selkeästi ja tarkasti.

2.2.2. Lähtöaineiden laittomaan kauppaan liittyvät rikokset (2 artiklan 1 kohdan d alakohta)

Suurimmassa osassa jäsenvaltiota voimassa oleva oikeus on jo 2 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaista. Joko lähtöaineiden laitonta kauppaa käsitellään samoin kuin huumausaineiden kauppaa ja seuraamus on sama (Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Slovenia ja Slovakia), tai kyseisessä lainsäädännössä eritellään lähtöaineisiin liittyvät rikokset, joiden soveltamisala on laajempi eikä sitä voida yhdistää suoraan huumeiden laittomaan kauppaan

---

[11] Bulgaria on ilmoittanut, ettei sen lainsäädännössä ole lainkaan oikeushenkilön määritelmää.

[12] Ks. valmisteluasiakirja, s. 9.

(Itävalta, Viro, Suomi, Unkari, Irlanti, Liettua, Luxemburg, Latvia, Alankomaat, Puola ja Portugali). Tuonnin, viennin ja hallussapidon katsotaan usein kuuluvan tämän rikoksen piiriin (Unkari, Irlanti, Luxemburg, Latvia ja Portugali).

Ainoastaan kaksi jäsenvaltiota (Romania ja Ruotsi) on muuttanut lainsäädäntöään puitepäätöksen tekemisen jälkeen mukauttaakseen sen 2 artiklan 1 kohdan d alakohtaan.

Kaksi jäsenvaltiota (Tanska ja Ranska) ilmoittivat, ettei lähtöaineiden laiton kauppa sinänsä sisälly niiden rikosoikeuteen, mutta siitä voidaan määrätä seuraamus laittoman huumekaupan yrityksenä tai avunantona siihen. Komissio epäilee vakavasti, noudatetaanko näissä järjestelmissä puitepäätöstä ja, erityisesti, pannaanko niissä 3 artikla täytäntöön.[13] Komissio pelkää, että se, ettei lähtöaineiden laiton kauppa ole itsessään rikos, estää tämän kaupan huomioon ottamisen erityisesti, kun on kyseessä yritys, yllytys tai avunanto.

Koska puitepäätöksessä kielletyt lähtöaineisiin liittyvät teot on kielletty myös kansallisessa lainsäädännössä, on todettava, että puitepäätöksen vaikutus on ollut vähäinen.

2.3. Yllytys, avunanto ja yritys (3 artikla)

Puitepäätöksen 3 artiklan täytäntöönpano ei ole aiheuttanut suuria ongelmia. Komission arvion mukaan pyydetyt tiedot lähettäneistä 21:stä jäsenvaltiosta 18:ssa lainsäädäntö on puitepäätöksen mukainen.[14] Näistä 18 jäsenvaltiosta kaksi on muuttanut lainsäädäntöään varta vasten (Suomi ja Ruotsi) ja kaksi (Saksa ja Ruotsi) käyttävät myös 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettua mahdollisuutta.

2.4. Seuraamukset (4 artikla)

2.4.1. Standardiseuraamukset (4 artiklan 1 kohta)

Viiden jäsenvaltion (Bulgaria, Liettua, Latvia, Alankomaat ja Ruotsi) lainsäädäntö aiheuttaa erityisesti tietojen puutteesta johtuvia tulkintaongelmia. Vaikka yhden vuoden vähimmäisseuraamusta noudatetaan kaikissa maissa, enimmäisseuraamukset ovat useimmissa jäsenvaltioissa paljon puitepäätöksessä vahvistettuja pidempiä. Kahdessatoista jäsenvaltiossa (Bulgaria, Ranska, Unkari, Irlanti, Liettua, Latvia, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovenia ja Slovakia) seuraamukset ovat yli kaksinkertaiset puitepäätöksessä ehdotettuun verrattuna. Enimmäisrangaistus saattaa olla kuusi vuotta tai ylikin, ja joissakin tapauksissa jopa kaksikymmentä vuotta tai elinkautinen. Jäsenvaltioiden väliset erot ovat siis pitkälti entisellään.

Samaan aikaan enimmäisrangaistuksia voidaan soveltaa täysimääräisesti ainoastaan, jos tuomari on aloittanut syytetoimet ja määrännyt seuraamukset. Kaikkien jäsenvaltioiden oikeuskäytännön vertailun avulla voitaisiin arvioida, miten pitkälti kansallisia järjestelmiä on onnistuttu lähentämään käytännössä.

---

[13] Tanskan mukaan yrityksen tai avustamisen yrittäminen on rangaistavaa; Ranska ei ole kommentoinut.

[14] Kolme jäsenvaltiota (Bulgaria, Unkari ja Romania) eivät ole toimittaneet riittäviä tietoja.

Alankomaalaisen järjestelmän monimutkaisuutta ja *coffee shop* -kahviloihin liittyviä ristiriitaisuuksia on syytä tarkastella erikseen. Mietojen huumeiden myynti *coffee shop*eissa johtuu sallivuudesta – jota säännellään tarkoin – suhteessa lakiin, jossa tätä käytäntöä edelleen pidetään rikoksena. Syyttäjäviranomaisen toimintaohjeiden mukaan *coffee shop*ista saa ostaa enintään 5 grammaa kannabista ilman, että tästä seuraa toimenpiteitä. Vaikka Alankomaiden lainsäädäntö siis onkin 4 artiklan 1 kohdan mukainen, *coffee shop*eja koskeva sallivuus riippuu erityisesti syytteeseenpanon harkinnanvaraisuuden periaatteesta, johon komissio ei voi ottaa kantaa. Lisäksi koska puitepäätös koskee vakavimpia rikosmuotoja, komissio on huolissaan erityisesti rikollisverkostojen laajamittaisesta huumausaineiden toimittamisesta *coffee shop*eihin.

Komissio toteaa myös, että kaikki sille toimitettu lainsäädäntö[15] vastaa puitepäätöstä muodollisesti, mutta pitää samalla valitettavana sitä, että lainsäädäntö on heterogeenistä, ja pohtii, miten sitä sovelletaan käytännössä.

2.4.2. Huumausaineiden laittomaan kauppaan liittyvät törkeät rikokset (4 artiklan 2 kohta)

Kahdessakymmenessä jäsenvaltiossa vastanneista 21:stä[16] seuraamukset vastaavat 4 artiklan 2 kohtaa. Seuraamusten pituus kuitenkin vaihtelee 10:stä 15:een vuoteen. Kymmenessä jäsenvaltiossa enimmäisrangaistus on 10 vuotta (Itävalta, Belgia, Tšekki, Tanska, Viro, Suomi, Unkari, Liettua, Luxemburg ja Ruotsi) ja kahdeksassa jäsenvaltiossa 15 vuotta (Belgia, Tšekki, Tanska[17], Saksa, Unkari, Liettua, Latvia ja Slovakia). Kuudessa jäsenvaltiossa seuraamukset ovat selvästi puitepäätöksessä vahvistettua ankarampia (Ranska, Unkari, Irlanti, Luxemburg, Romania, Ruotsi), ja neljässä enimmäisrangaistus on 5–8 vuotta (Itävalta, Liettua, Alankomaat, Puola).

Kahdeksassa jäsenvaltiossa otetaan huomioon sekä huumausaineiden määrä että niiden terveyshaitat (Itävalta, Tšekki, Tanska, Saksa, Suomi, Alankomaat, Ruotsi ja Slovakia) kun taas kahdeksassa jäsenvaltiossa otetaan huomioon vain toinen näistä (Belgia, Viro, Unkari, Liettua, Luxemburg, Latvia, Puola ja Romania). Viiden jäsenvaltion lainsäädännössä asiaa ei mainita (Bulgaria, Ranska, Irlanti, Portugali ja Slovenia). Koska perusluonteisen rikoksen enimmäisrangaistus näissä jäsenvaltioissa kuitenkin jo vastaa 4 artiklan 2 kohdassa edellytettyä tasoa tai ylittää sen, ei haittaa, vaikka tekoja ei ole erotettu toisistaan.

Komissio arvioi tämän perusteella, että 4 artiklan 2 kohdan täytäntöönpano on tyydyttävällä tasolla rangaistusasteikon noudattamisen osalta. On lisäksi huomattava, että rangaistukset ovat usein säädettyä ankarampia ja että kolmetoista jäsenvaltiota ei ole sisällyttänyt lainsäädäntöönsä määrään ja/tai terveyshaittoihin liittyviä seikkoja.

2.4.3. Rikollisjärjestön piirissä tehdyt törkeät rikokset (4 artiklan 3 ja 4 kohta)

(1) Rikollisjärjestön piirissä tehdyt törkeät rikokset / huumausaineet (4 artiklan 3 kohta)

---

15 Ks. valmisteluasiakirja, jossa käsitellään Bulgariaa, Liettuaa, Latviaa ja Ruotsia koskevia marginaaleja.

16 Bulgariaa ei ole otettu huomioon, sillä sen tilanteesta ei ole saatu tarkkoja tietoja.

17 16 vuotta.

Järjestäytyneen rikollisuuden rooli huumausaineiden kaupassa otetaan EU:n jäsenvaltioiden rikoslainsäädännössä laajalti huomioon. Seitsemäntoista jäsenvaltiota (Itävalta, Belgia, Tšekki, Saksa, Viro, Suomi, Ranska, Unkari, Liettua, Luxemburg, Latvia, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovenia ja Slovakia) soveltavat vähintään 10 vuoden enimmäisrangaistusta, kun rikos on tehty rikollisjärjestön piirissä. Alankomaat on muuttanut huumausainelainsäädäntöään siten, että rikoslain asianomaiseen yleissäännökseen on nimenomaisesti lisätty rikollisjärjestöön kuuluminen. Tanskalla, Irlannilla ja Ruotsilla ei ole erityistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää säännöstä, mutta ne noudattavat vahvistettua rangaistusten tasoa. Komissio ei saanut kolmelta jäsenvaltiolta (Belgia, Luxemburg ja Slovenia) tarvittavia tietoja analysoidakseen järjestäytyneen rikollisuuden käsitettä.

On myös todettava, etteivät jäsenvaltiot edellytä puitepäätöksen tavoin, että rikos koskee suuria huumausainemääriä[18] tai terveydelle haitallisimpia huumeita.

Lisäksi useilla jäsenvaltioilla on erilaiset rangaistukset sen mukaan, mikä rooli rikoksentekijällä on rikollisjärjestössä (onko hän esimerkiksi osallistuja, johtaja tai rahoittaja). Perinteisen rikoksen (osallistuminen) enimmäisrangaistus on yleensä yli 10 vuotta. Kahdeksassa jäsenvaltiossa (Belgia, Tšekki, Saksa, Liettua, Latvia, Alankomaat, Portugali ja Slovenia) enimmäisrangaistus on vähintään 15 vuotta ja kuudessa jäsenvaltiossa (Viro, Ranska, Luxemburg, Portugali, Romania ja Slovakia) vähintään 20 vuotta. Koska rikollisjärjestön piirissä tehdyistä laittomaan huumausainekauppaan liittyvistä rikoksista määrättävät rangaistukset ovat selvästi puitepäätöksessä vahvistettuja ankarampia, voidaan todeta, että seuraamusten vähimmäismäärää on noudatettu.

(2) Rikollisjärjestön piirissä tehdyt törkeät rikokset / lähtöaineet (4 artiklan 4 kohta)

Järjestäytyneen rikollisuuden rooli myös lähtöaineiden kaupassa otetaan EU:n jäsenvaltioiden rikoslainsäädännössä laajalti huomioon, mutta erot ovat suurempia kuin huumausaineiden kohdalla.

Kolmentoista jäsenvaltion (Tšekki, Saksa, Suomi, Unkari, Liettua, Luxemburg, Latvia, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovenia ja Slovakia) lainsäädäntö sisältää lähtöaineiden laitonta kauppaa koskevia säännöksiä, joissa otetaan huomioon järjestäytyneen rikollisuuden rooli. Seuraamukset ovat muita ankarampia. Viidessä jäsenvaltiossa (Tšekki, Suomi, Unkari, Latvia ja Puola) enimmäisrangaistus on 6–10 vuotta, kun taas kahdeksassa jäsenvaltiossa (Saksa, Liettua, Luxemburg, Alankomaat, Portugali[19], Romania, Slovenia ja Slovakia) se on 15 vuotta tai enemmän[20].

Seitsemän jäsenvaltion (Itävalta, Belgia, Tanska, Viro, Ranska, Irlanti ja Ruotsi) lainsäädäntöön ei sisälly lähtöaineita koskevia rikollisjärjestöihin liittyviä säädöksiä tai niistä ei mahdollisesti ole ilmoitettu.[21] Koska kuitenkin lähtöaineiden laittomaan kauppaan liittyviin

---

18 Ainoastaan Viro liittää käsitteeseen suuret huumausainemäärät.

19 Portugalissa 10 vuoden rangaistukseen lisätään kolmasosa, eli yhteensä rangaistus on hieman alle 15 vuotta.

20 Liettuassa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Romaniassa ja Slovakiassa enimmäisrangaistus on vähintään 20 vuotta vankeutta.

21 Tanskan ja Ranskan osalta ks. 2 artiklan 1 kohdan d alakohtaa koskevat kommentit.

rikoksiin sovellettavat seuraamukset kyseisissä jäsenvaltioissa ovat jo vähintään viisi vuotta, 4 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanon voidaan todeta olevan tyydyttävällä tasolla.

2.5. Menetetyksi tuomitseminen (4 artiklan 5 kohta)

Kolmetoista jäsenvaltiota (Itävalta, Saksa, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Luxemburg, Latvia, Puola, Portugali, Romania, Ruotsi, Slovakia) vastanneista 21:stä toimitti huumausainelakiinsa kuuluvat erityisesti menetetyksi tuomitsemista koskevat säännökset. Kuudessa jäsenvaltiossa (Tšekki, Unkari, Irlanti, Liettua, Alankomaat, Slovenia) säännökset kuuluvat rikoslakiin. Belgia ja Bulgaria eivät toimittaneet lainkaan säännöksiä. Rikokseen liittyvät aineet yleensä tuomitaan menetetyiksi. Komissio viittaa arvoltaan rikoksen tuottamaa hyötyä vastaavien rikoksentekovälineiden, rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden menetetyksi tuomitsemisen osalta kertomukseensa[22] 24. helmikuuta 2005 tehdyn rikoksen tuottaman hyödyn ja rikoksella saadun omaisuuden sekä rikoksentekovälineiden menetetyksi tuomitsemisesta 24. helmikuuta 2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2005/212/YOS[23] täytäntöönpanosta

2.6. Erityiset olosuhteet (5 artikla)

Puitepäätöksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää rangaistusten alentamisesta, jos rikoksentekijä katuu toimintaansa. Kaikki jäsenvaltiot Bulgariaa, Suomea, Alankomaita ja Sloveniaa lukuun ottamatta ovat toimittaneet tiedot rangaistusten alentamista koskevasta järjestelmästään. Lisäksi kuuden jäsenvaltion (Itävalta, Unkari, Luxemburg, Latvia, Portugali ja Romania) huumausainelainsäädäntöön sisältyy järjestelmä rikostaan katuvien rangaistusten alentamiseksi. Useissa jäsenvaltioissa tilanne vaihtelee sen mukaan, onko syytetoimiin jo ryhdytty, ja eräissä tapauksissa rangaistuksesta voidaan luopua kokonaan. Yksikään jäsenvaltio ei kuitenkaan ole muuttanut lainsäädäntöään puitepäätöksen perusteella.

2.7. Oikeushenkilöiden vastuu ja oikeushenkilöihin kohdistuvat seuraamukset (6 ja 7 artikla)

Puitepäätöksen 6 artiklan huomattavin ongelmakohta on oikeushenkilön passiivisen vastuun tunnustaminen (6 artiklan 2 kohta). Kymmenen jäsenvaltion (Itävalta, Saksa, Tanska, Suomi, Unkari, Irlanti, Liettua, Alankomaat, Puola ja Romania) lainsäädäntö on 6 artiklan mukainen, mutta kahdeksan jäsenvaltiota (Belgia, Bulgaria, Viro, Ranska, Luxemburg, Latvia, Portugali ja Slovenia) ei ole toimittanut asiasta tarpeeksi erityisesti 6 artiklan 2 kohtaa koskevia tietoja. Lisäksi kahdessa jäsenvaltiossa (Tšekki ja Slovakia) ei ole lainkaan oikeushenkilöiden vastuuta koskevia oikeudellisia puitteita, eikä Ruotsin passiivista vastuuta koskeva ahdas tulkinta ole aivan 6 artiklan 2 kohdan mukainen. Sen sijaan 6 artiklan 3 kohta ei aiheuta merkittäviä ongelmia jäsenvaltioissa.

Puitepäätöksen 7 artiklan osalta mainittujen kahden jäsenvaltion (Tšekki ja Slovakia), joissa ei ole lainkaan asiaa koskevia oikeudellisia puitteita, lisäksi Luxemburgissa säädetty

---

[22] KOM(2007) 805 lopullinen, annettu 17. joulukuuta 2007.

[23] EUVL L 68, 15.3.2005.

oikeushenkilön vastuu ei 7 artiklan 1 kohdan vastaisesti johda sakkorangaistukseen. Kymmenen jäsenvaltion (Itävalta, Belgia, Saksa, Suomi, Ranska, Liettua, Latvia, Puola, Romania ja Ruotsi) lainsäädäntö on muodollisesti 7 artiklan mukainen, kun taas kahdeksan jäsenvaltiota (Bulgaria, Tanska, Viro, Unkari, Irlanti, Alankomaat, Portugali ja Slovenia) on toimittanut erityisesti sakkojen tasosta puutteellisia tietoja tai ei ole toimittanut tietoja lainkaan.

Ainoastaan kolme jäsenvaltiota (Suomi, Romania ja Ruotsi) on mukauttanut lainsäädäntöään 6 ja 7 artiklan mukaisesti. Komissio haluaa kiinnittää jäsenvaltioiden huomion niiden tietojen heikkoon tasoon, jotka koskevat puitepäätöksen täytäntöönpanoa oikeushenkilöiden vastuun osalta.

2.8. Lainkäyttövalta ja syytteeseenpano (8 artikla)

Koska kaikki jäsenvaltiot noudattavat alueellisen lainkäyttövallan periaatetta (8 artiklan 1 kohdan a alakohta), analyysissä keskitytään b ja c alakohtaan tapauksissa, joissa rikos on tehty jäsenvaltion maantieteelliseen alueen ulkopuolella. Lisäksi 3 kohta ei ole enää eurooppalaisen pidätysmääräyksen voimaantulon myötä tarpeellinen.

Vaikka komissio ei ole saanut tietoja osittain jäsenvaltioiden alueella tehdyistä rikoksista, se katsoo, että yhdentoista jäsenvaltion (Itävalta, Tšekki, Saksa, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Liettua, Alankomaat, Puola ja Ruotsi) lainsäädäntö on kokonaisuudessaan 8 artiklan mukainen. Kymmenen jäsenvaltiota (Belgia, Bulgaria, Unkari, Irlanti, Luxemburg, Latvia, Portugali, Romania, Slovenia ja Slovakia) ei ole toimittanut tarvittavia tietoja.

Kuusi jäsenvaltiota (Itävalta, Saksa, Tanska, Viro, Ranska ja Ruotsi) on ilmoittanut 8 artiklan 4 kohdan mukaisesti komissiolle päätöksestään soveltaa 2 kohtaa. Ne ovat erityisesti ilmoittaneet luopuvansa tuomiovallasta tai rajoittavansa sitä tapauksissa, joissa niiden alueen ulkopuolella tehty rikos on tehty sen alueelle sijoittautuneen oikeushenkilön lukuun (8 artiklan 1 kohdan c alakohta).

Täytäntöönpanon tilanne on tästä huolimatta edelleen epäselvä, sillä kahdeksan jäsenvaltiota (Belgia, Bulgaria, Unkari, Irlanti, Portugali, Romania, Slovenia ja Slovakia) ei ole toimittanut lainkaan tietoja tai ilmoitusta 1 kohdan c alakohdan soveltamisesta. Ainoastaan viidessä jäsenvaltiossa (Tšekki, Suomi, Liettua, Alankomaat ja Puola) tilanne on puitepäätöksen mukainen.

3. TOIMINTA JA VAIKUTUKSET OIKEUDELLISEEN YHTEISTYÖHÖN

Puitepäätöksen toimintaa ja vaikutuksia oikeudelliseen yhteistyöhön on vaikea tarkastella erityisesti jäsenvaltioiden oikeuskäytäntöjä koskevien tietojen keräämiseen liittyvien ongelmien vuoksi. Komissio on käyttänyt tässä Eurojustilta ja Euroopan oikeudelliselta verkostolta saatuja tietoja. Eurojust toimitti 14. marraskuuta 2008 yhteenvetoasiakirjan tilastoista, jotka koskevat sen 1. tammikuuta 2004 ja 12. marraskuuta 2008 välisenä aikana

rekisteröimiä laittoman huumausainekaupan tapauksia. Euroopan oikeudelliselle verkostolle komissio puolestaan esitti kyselylomakkeen, joka toimitettiin kaikille sen yhteyspisteille[24].

3.1. Eurojust

Eurojustin kollegio on rekisteröinyt edellä mainittuna ajankohtana 771 laittoman huumausainekaupan tapausta. Tapaukset ovat lisääntyneet kyseisenä aikana selvästi: vuonna 2004 niitä oli 77 ja vuonna 2007 jo 207. Eurojustin vuosina 2004–2008 käsittelemistä tapauksista huumausainetapausten osuus oli 20 prosenttia.

Eniten laittoman huumausainekaupan tapauksia Eurojustille ovat toimittaneet Italia (81 tapausta), Ranska (72 tapausta) ja Alankomaat (71 tapausta) ja vähiten Malta (1 tapaus), Kypros (1 tapaus), Irlanti (2 tapausta) ja Slovakia (2 tapausta).

Jäsenvaltioista toimia on pyydetty eniten Alankomailta (264 kertaa), Espanjalta (243 kertaa) ja Italialta (171 kertaa) ja vähiten Maltalta (3 kertaa), Kyprokselta (8 kertaa), Slovakialta (9 kertaa) ja Latvialta (9 kertaa).

Yleisesti tilastoista käy ilmi, että Alankomaiden, Italian, Ranskan ja Saksan rooli on merkittävä niin pyynnön esittäjinä kuin toteuttajinakin. Ruotsi (64 tapausta) ja Portugali (57 tapausta) ovat ilmoittaneet varsin monista laittoman huumausainekaupan tapauksista. Espanja (243 tapausta) ja Yhdistynyt kuningaskunta (102 tapausta) saivat runsaasti pyyntöjä muilta mailta. Sen sijaan pyynnön esittäjän sekä toteuttajan roolissa olivat harvoin Malta, Kypros, Latvia ja Slovakia.

On kiinnostavaa havaita, että 151:een laittoman huumausainekaupan tapaukseen liittyy yksi tai useampi muu rikos, ja näistä 65:ssä on mukana rikollisjärjestö.

Tiedoista voi siis päätellä, että Eurojustin ansiosta jäsenvaltioiden välinen oikeudellinen yhteistyö laittoman huumausainekaupan torjunnan alalla on lisääntynyt vuodesta 2004 alkaen. Tässä vaiheessa on kuitenkin mahdotonta eritellä puitepäätöksen vaikutusta sinänsä tähän yhteistyöhön tai mitata sitä. Euroopan oikeudelliselle verkostolle tehdyssä kyselyssä keskitytään tähän kysymykseen.

3.2. Euroopan oikeudellinen verkosto

Komission kyselyyn vastasivat Euroopan oikeudellisen verkoston yhteyspisteet kymmenessä jäsenvaltiossa (Tšekki, Saksa, Suomi, Ranska, Unkari, Irlanti, Latvia, Luxemburg, Puola ja Portugali).

Vastauksista käy yleisesti ilmi se, että vaikka oikeusalan ammattilaiset tuntevat puitepäätöksen hyvin, sitä pidetään vähämerkityksisenä, sillä kansalliseen lainsäädäntöön on sen myötä tehty vähän muutoksia. Puitepäätöksen vaikutusta ei voida arvioida erityisesti siksi, että se ei koske suoraan oikeudellista yhteistyötä. Yhdelläkään valtiolla ei myöskään vaikuta olevan keskusjärjestelmää, jonka avulla voitaisiin mitata laitonta huumausainekauppaa koskevan oikeudellisen yhteistyön kehittymistä. Vastaukset osoittavat esimerkiksi Suomen,

[24] Nämä asiakirjat esitellään valmisteluasiakirjassa.

Ranskan ja Portugalin kohdalla, että oikeusalan ammattilaisten näkemys on usein varsin varauksellinen.

Suomen yhteyspiste arvioi, että puitepäätöksen aikaansaamat muutokset ovat vähäisiä eikä puitepäätöksellä ole vaikutusta oikeudelliseen yhteistyöhön. Toisaalta puolueettomia päätelmiä on vaikea tehdä, sillä direktiivi on ollut voimassa vasta vähän aikaa ja täytäntöönpanon arviointiin ei ole olemassa keinoja.

Myös Ranskan yhteyspiste mainitsee sellaisen järjestelmän puutteen, jonka avulla keskushallinto voisi saada tarkan kokonaisnäkemyksen huumausaineita koskevista yhteistyöpyynnöistä. Ranskan tuomioistuinten mukaan kyseisten pyyntöjen toteutuminen on parantunut yleisesti, mutta vaihtelee edelleen huomattavasti maittain. Myös yhteystuomareiden tai Eurojustin edustajien osallistuminen edistää usein monimutkaisten yhteistyöhankkeiden onnistumista. Yhteyspiste toteaa kuitenkin, että on vaikea päätellä, ovatko parannukset seurausta puitepäätöksen saattamisesta osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Yhteistyön yleinen tehostuminen viiden viime vuoden aikana vaikuttaa johtuvan pikemminkin siitä, että tuomioistuimissa on omaksuttu eurooppalainen oikeuskulttuuri.

Portugalin yhteyspiste toteaa, että puitepäätös kyllä tunnetaan mutta sitä ei juuri käytetä, sillä kansallinen lainsäädäntö on jo samansuuntaista. Oikeudellisessa yhteistyössä ei ole todettu erityisiä muutoksia, ja uusiin yhteistyövälineisiin sisältyviä jo olemassa olevia sääntöjä toivotaan käytettävän enemmän.

4. PÄÄTELMÄT

Puitepäätöksen täytäntöönpano ei ole täysin tyydyttävällä tasolla. Useimmat jäsenvaltiot toki noudattivat jo aiemmin tiettyjä säännöksiä. Monet jäsenvaltiot osoittivat kuitenkin – usein puutteellisissa – vastauksissaan, etteivät ne olleet aina muuttaneet lainsäädäntöään, vaikka puitepäätös olisi tätä edellyttänytkin. Kuudelta jäsenvaltiolta tietoja ei saatu lainkaan. Huumausaineiden laittoman kaupan kansallisten torjuntatoimenpiteiden lähentäminen ei siis ole juurikaan edennyt. Puitepäätöksen vaikutuksen vähäisyys tuli esiin myös Euroopan oikeudellisen verkoston vastauksissa. Tässä vaiheessa on myös vaikea todeta puitepäätöksen yhteyttä Eurojustin havaitsemaan oikeudellisen yhteistyön lisääntymiseen. Tämän vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita, jotka eivät ole täyttäneet puitepäätöksen 9 artiklassa vahvistettuja velvollisuuksiaan tai ovat täyttäneet ne vain osittain, toimittamaan pikaisesti komissiolle ja neuvoston pääsihteeristölle tiedot kaikista täytäntöönpanotoimenpiteistään.