

SM

Waismaa Marjo

14.09.2004

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Komission tiedonanto poliisi- ja tulliyhteistyön kehittämisestä Euroopan unionissa

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta poliisi- ja tulliyhteistyön kehittämisestä Euroopan unionissa.

Poliisijohtaja

Kari Rantama

Ylitarkastaja

Marjo Waismaa

Liitteet: Komission tiedonanto poliisi- ja tulliyhteistyön kehittämisestä Euroopan unionissa KOM(2004) 376 lopullinen, 18.5.2004
Meddelande från kommissionen; Förbättrat polis- och tullsamarbete i EU KOM(2004) 376 slutlig, 18.5.2004

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus

-

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

Asiakirjaa on käsitelty Artikla 36 komiteassa.

Asiakirjat:

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle poliisi- ja tulliyhteistyön kehittämisestä Euroopan unionissa KOM (2004) 376 lopullinen.

Käsittelijät:

SM Poliisijohtaja Kari Rantama, p. 160 42909
 SM Erityisasiantuntija Minna Hulkkonen, p. 160 42777
 SM Ylitarkastaja Marjo Waismaa, p. 160 42722
 SM Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, p. 160 42231
 VM Neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, p. 160 33058

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää komission tiedonantoa tervetulleena linjauksena tarvittavista jatkotoimista poliisi- ja tulliyhteistyön alalla. Tampereen Eurooppa-neuvoston asettamat tavoitteet poliisiyhteistyön osalta on muodollisesti saavutettu. Komission tiedonanto on läheisessä yhteydessä valmisteilla olevaan uuteen monivuotiseen Tampere II ohjelmaan, ja se tulisi huomioida ohjelman valmistelussa.

Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että yksi EU:n kolmannen pilarin yhteistyön keskeisistä ongelmista on ei-sitovien instrumenttien liiallinen käyttö. Neuvostoon on pyrittävä tuomaan vain sellaisia aloitteita, jotka jäsenvaltioiden on laitettava kansallisesti täytäntöön. Suomi pitää tärkeänä, että myös poliisiyhteistyön sektorilla käsitellään entistä enemmän komission valmistelemia, lainsäädännön kehittämiseen tähtäviä aloitteita. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöä olisi kehitettävä erityisesti yhteisten tutkintatekniikoiden alalla.

Tulliyhteistyössä komissiolta tulisi jatkotyössä edellyttää tiiviimpää sisäistä yhteistyötä tulliasioista käsittelevien eri pääosastojen kesken. Vain tällä tavoin voidaan varmistaa, että sekä yhteisön toimivaltaan että oikeus- ja sisäasioihin kuuluvassa tulliyhteistyössä asetetaan tavoitteet yhteisesti ja että niihin pyritään kattavasti.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että poliisi- ja tulliyhteistyötä tehostetaan EU:ssa. Suomi tukee komission tavoin Europolin toiminnan tehostamista lähivuosina Europolin sisäisin toimin ja jäsenvaltioiden tuella. Uusia säädösaloitteita ei lähiaikoina tarvita, vaan entiset säädökset on pantava täytäntöön tehokkaasti. Erityisesti huomiota on kiinnitettävä siihen, että uudet jäsenvaltiot saadaan täysin integroitua Europolin

toimintaan ja EU:n poliisiyhteistyöhön. Samalla on muistettava, että Europolin toimivaltaan kuuluu myös tullirikollisuus. Useissa jäsenmaissa on, ilmeisesti kansallisista syistä johtuen, puutteita Europolin hyödyntämisessä tulliyhteistyössä, mikä hankaloittaa yhteisen lähestymistavan sopimista EU:n tulliviranomaisten kesken. Jäsenmaita tulisi kannustaa ratkaisemaan tällaiset ongelmat ja tunnustamaan Europolin rooli ja merkitys myös tältä osin.

Valmistelut Europol-yleissopimuksen muuttamiseksi eurooppalaiksi on aloitettava hyvissä ajoin, jotta muutos voidaan toteuttaa mahdollisimman pian EU:n uuden perustuslain voimaantulon jälkeen

Poliisiyhteistyön osalta on tulevaisuudessa keskityttävä entistä enemmän operatiiviseen yhteistyöhön ja sitä koskeviin säännöksiin. Poliisipäälliköiden toimintaryhmän (PCTF) työskentelyä on jatkossa kehitettävä merkittävästi. Sen organisatorinen asema on selvennettävä ja valmistelukoneistoa vahvistettava. Ryhmän työn tulee olla entistä operatiivisempaa ja sen täytyy perustua Europolin analyyseihin. Ryhmän potentiaalinen lisäarvo perustuu siihen, että sen jäsenet voivat itse päättää resurssien suuntaamisesta yhteisesti identifioituille rikollisuuden aloille ja aloitteisiin.

Suomi pitää linjauksia CEPOLin toiminnan tehostamisesta ja poliisihenkilöstön koulutuksen kehittamisestä kannatettavina. Mahdollisuudet myös muiden lainvalvontaviranomaisten kuten tulliviranomaisten koulutuksen tukemiseen tulee selvittää ja tehdä asiassa tarvittavat päätökset.

Terrorismin ehkäisemisen osalta on tehostettava tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten, Europolin ja Eurojustin kesken..

Komission tiedonannossa esitetyt linjaukset ovat laaja-alaisia ja esitetty varsin yleisellä tasolla. Puutteenä on pidettävä sitä, että poliisi- ja tulliasiat on käsitelty toisistaan erillisinä eikä ole lainkaan arvioitu mitä voitaisiin saavuttaa näiden viranomaisten välisen yhteistyön parantamisella. Useimmat komission linjaukset edellyttävät jatkossa yksityiskohtaista selvittelyä niin komissiossa kuin jäsenvaltioissakin. Suomi varaa mahdollisuuden palata komission linjauksiin siinä vaiheessa, kun komissio antaa niistä konkreettiset aloitteet.

Pääasiallinen sisältö:

Tiedonannon I osassa käydään läpi. Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (SEU), Schengenin yleissopimuksessa, Wienin toimintasuunnitelmassa ja Tampereen huippukokouksessa vahvistetut poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevat oikeudelliset velvoitteet ja poliittiset sitoumukset rikostorjunnan osalta. Lisäksi esitetään yhteenveto tärkeimmillä alueilla tapahtuneesta kehityksestä. Tiedonannon II osassa analysoidaan keskeisiä poliisi- ja tulliyhteistyöhön vaikuttavia tekijöitä ja esitetään suosituksia toimenpiteistä, jotka olisi toteutettava yhteistyön tuntuvaan kehittämiseksi.

I. Kertomus Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen tapahtuneesta kehityksestä

Poliisiyhteistyö

Schengenin yleissopimuksen osalta selvitetään sen soveltamiseen liittyviä näkökohtia. Sisärajojen tuntumassa sijaitsevien eri jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyökeskusten ja toimivien viestijärjestelmien merkitystä korostetaan sisärajojen poistumisesta mahdollisesti syntyneen turvallisuusvajeen täyttäjinä. SIS-järjestelmän

todetaan muodostuneen merkittäväksi työkaluksi, joka on jo käyttänyt sille asetetut korkeat odotukset. SIS II -järjestelmän kehittämistyö on käynnissä, ja tavoitteena on entistä käyttökelpoisempi versio, johon voidaan sisällyttää uusia toimintoja ja jonka käyttäjiksi voivat tulla myös Europol ja Eurojust.

Europolin osalta käydään läpi toimivaltuuksissa ja toiminnassa tapahtuneita muutoksia. Luvussa käsitellään Europol-yleissopimuksen kolmen muutospöytäkirjan pääasiallista sisältöä, tiedonkulkuun liittyviä ongelmia, Europolin yhteistyösopimuksia kolmansien maiden ja elinten kanssa, Europolin tietojärjestelmähankkeen (EIS) nykytilaa, Europolin suhdetta SIS ja tulliyhteistyötä koskevaan TTJ –tietojärjestelmään sekä Europolin valvontaa liittyviä kysymyksiä. Europol-yleissopimuksen muuttamismenettelyjen yksinkertaistaminen on edelleen keskeinen haaste. Europol on toiminut täysimääräisesti neljä vuotta, joiden aikana on käynyt ilmi, että sillä on edellytykset muodostua keskeiseksi tekijäksi taistelussa vakavaa kansainvälistä rikollisuutta vastaan.

Operatiivisen yhteistyön osalta keskitytään *poliisipäälliköiden toimintaryhmän (PCTF)* rooliin. Ryhmä on ottanut tehtäväkseen mm. kehittää koordinoituja menettelytapoja rajat ylittävään rikollisuuteen sekä suunnitella ja käynnistää yhteisiä operaatioita Europolin strategisten analyysien pohjalta. Nämä operaatiot eivät ole kuitenkaan tuottaneet toistaiseksi merkittävää lisäarvoa. Syynä työskentelyn tehottomuuteen mainitaan kansallisten edustajien vaihtelevat toimivaltuudet, edustajien laajat toimenkuvat (joista EU-yhteistyö on vain yksi), harvoista kokouksista johtuvat liian raskaat esityslistat sekä se, ettei PCTF ole osa neuvoston rakennetta.

Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) osallistuu jäsenvaltioiden ylimpien poliisiviranomaisten kouluttamiseen ja sen tehtävänä on lisätä kansallisten poliisijärjestelmien, Europolin ja rajat ylittävän poliisiyhteistyön tuntemusta. CEPOLin sijaintipaikaksi on määrätty tänä vuonna Bramshill (UK) ja se on saanut oikeushenkilöllisyyden 28.7.2004. Toiminnassa esiintyy rakenteellisia ongelmia, jotka liittyvät mm. poliisihenkilöstön puutteelliseen kielitaitoon ja kansallisten poliisioppilaitosten rajalliseen toimintakapasiteettiin.

Muut poliisiyhteistyöhön liittyvät aiheet

Terrorismin torjuntaa koordinoi kolmannen pilarin terrorismia käsittelevä työryhmä, jonka valtuuskuntiin kuuluu sekä poliisi- että tiedusteluyksikköjen edustajia. Europolin rooli on ollut ongelmallinen, koska kaikki tahot eivät pidä sitä kapasiteetiltaan riittävänä toimiakseen johtajana alan yhteistyössä. Europoliin perustettu Counter Terrorism Task Force on kuitenkin lisännyt sen kapasiteettia. Neuvosto on antanut terrorismin torjuntaan liittyen puitepäätöksiä ja muita instrumentteja. Madridin terroristi-iskut osoittivat, että kaikkien neuvoston rakenteissa toimivien toimijoiden työtä on koordinoitava jatkossa tehokkaammin.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi korkean tason kokousten mm. Eurooppa-neuvoston kokousten yhteydessä neuvosto on sopinut toimenpiteistä, joilla pyritään estämään väkivaltaiset häiriöt. Neuvoston päätökset on tehty myös turvallisuudesta kansainvälisten jalkapallo-ottelujen yhteydessä sekä julkisuuden henkilöiden eurooppalaisen suojeluverkoston perustamisesta.

SEU:n 32 artiklan mukaan neuvosto vahvistaa edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti toimivaltaiset viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella yhteydessä kyseisiin viranomaisiin ja niiden suostumuksella. Artiklan pohjalta ei ole

tehty aloitteita, mutta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehty yleissopimus ja yhteisistä tutkintaryhmistä tehty puitepäättös kattavat kysymyksen ainakin osittain.

Tulliyhteistyö

Tulliyhteistyön erityispiirteenä todetaan yhteys EU:n ensimmäiseen pilariin eli yhteisön perustamisesopimuksen 135 artiklan mukaiseen tulliyhteistyöhön ja perustellusti katsotaan, että molempien pilarien tehtävät tulee huomioida ja työ yhteensovittaa. Komissio toteaa myös, että vaikka Tampereen päätelmissä ei nimenomaisesti mainita tulliyhteistyötä, monet päätelmien tavoitteet kuuluvat myös tulliviranomaisten toimivaltaan.

Komissio selostaa tullitulliyhteistyössä päätetyt oikeudelliset instrumentit '*tullitietojärjestelmä yleissopimuksen (TTJ)*' ja sitä laajentavan *tutkintatietokannan (FIDE)* sekä sekä jäsenvaltioiden keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevan *Napoli II yleissopimuksen*.

Yhteisten valvontaoperaatioiden merkitystä korostetaan paitsi operaatioiden konkreettisten tulosten osalta myös tärkeänä keinona tehostaa yhteistyötä ylipäätään. Uusien jäsenmaiden valmiuksien parantamiseksi ne kytkettiin operaatioihin mukaan jo hyvissä ajoin ennen laajentumista. Myös Europol on osallistunut operaatioihin mm. niiden suunnitteluun ja valmisteluun sekä tulosten analysointiin. Europolin ohella myös OLAF on antanut teknistä tukea näille OISIN-ohjelmasta rahoitettaville operaatioille. Komissio pitää toivottavana, että myös muut lainvalvontaviranomaiset ja Europol voisivat osallistua vielä nykyistä tiiviimmin tarkoituksena yhä läheisempi yhteistyö.

Komissio myös viittaa neuvoston tuen saaneeseen, vuonna 2003 antamaansa, *tiedonantoon tullin roolista ulkorajojen valvonnassa*, jossa mm. ehdotettiin yhdenmukaistettua lähestymistapaa riskien hallinnalle, tiedonvaihdon nopeuttamista ja tarvetta yhdenmukaiseen ulkorajavalvonnan tasoon koko EU:ssa.

Komissio selostaa myös neuvoston syksyllä 2003 hyväksymän tulliyhteistyön strategisen päätöslauselman ja sen mukaisesti on laadittu kattavan toimintasuunnitelman, jota jo pannaan täytäntöön. Komissio osallistui aktiivisesti strategian ja toimintasuunnitelman valmisteluun, joten ne vastaavat myös komission tavoitteita ja useat tiedonannon suositukset jo sisältyvät niihin. Esiin nostetaan mm. tullin rooli terrorismin torjunnassa, yhdysmiesten yhteiskäyttö, poliisin kanssa tapahtuvan yhteinen koulutus ja ylipäätään tarveyhteistyöhön muiden lainvalvontaviranomaisten, Europolin, Eurojustin ja OLAFin kanssa.

Rahoitusohjelmat

Agis-rahoitusohjelmilla pyritään edistämään poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä rikosasioissa ja tukemaan alan politiikan kehitystä. Ohjelmat ovat osoittautuneet arvokkaiksi välineiksi käytännön poliisi- ja tulliyhteistyön kehittämisessä. Pyrkimyksenä on jatkossa yksinkertaistaa hakumenettelyjä ja nopeuttaa maksamista.

II. Parannusehdotukset

Poliisi- ja tulliyhteistyöhön vaikuttavat tekijät

Komission mukaan seuraavat tekijät vaikeuttavat EU:n poliisiyhteistyötä:

- haluttomuus jakaa tietoa

- erilaisten poliisijoukkojen (valtakunnalliset, alueelliset, paikalliset, sotilaalliset) toimiminen rinnan jäsenvaltioissa
- kiinteä liityntä rikosoikeudellisissa asioissa tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön (esim. monien tutkintatekniikkojen käyttö edellyttää etukäteislupaa tuomioistuimelta)
- strategisen lähestymistavan puute
- oikeudellisesti ei-sitovien asiakirjojen laaja käyttö (lisäarvo hyvin rajallinen)
- hitaat päätöksentekomenettelyt (yksimielisyysvaatimus, rinnakkainen aloiteoikeus)
- hyväksyttyjen säädösten puutteellinen täytäntöönpano
- alan empiirisen tutkimuksen puuttuminen
- puutteellinen poliisi- ja tulliviranomaisten välinen yhteistyö osassa jäsenvaltioita
- kolmannen pilarin osin päällekkäiset tietokannat ja viestintäjärjestelmät

Päätelmät ja suositukset

Yleiset suositukset:

- Olisi kehitettävä monivuotisia ja yksivuotisia toimintaohjelmia poliisi- ja tulliyhteistyötä varten.
- EU:n piirissä olisi hyväksyttävä vain oikeudellisesti sitovia säädöksiä
- Hyväksyttyjen oikeudellisten instrumenttien täytäntöönpanoa on kansallisesti tehostettava ja EU:ssa luotava valvontajärjestelmä täytäntöönpano seuraamista varten.

Tiedonkulun parantamiseen liittyvät suositukset:

- Jäsenvaltioiden olisi nimettävä kansallinen keskusyhteyspiste, joka mieluiten yhdistää mm. Europolin kansallisen yksikön, Sirene-toimiston sekä Interpolin kansallisen yhteysviranomaisen.
- Olisi varmistettava kansallisten lainvalvontaviranomaisten erilaisten tietokantojen ja viestintäjärjestelmien yhteensopivuus.
- Europolin toiminnan tehostamiseksi ei tarvita uusia säännöksiä ennen perustuslain voimaantuloa. Sen sijaan Europol-yleissopimuksen kolme muutospöytäkirjaa olisi ratifioitava, Europolin tietojärjestelmän yksinkertainen versio olisi saatava käyttöön ja suositukset tietojenvaihdon parantamiseksi pantava täytäntöön. Pitemmällä aikavälillä olisi käsiteltävä tiettyjen tutkintavaltuuksien antamista Europolille, jolloin sopivin toimintaloikka olisi euron väärentämisen torjunta. Tällöin esille nousee myös Europolin valvontaan liittyvät kysymykset.

Rajat ylittävän yhteistyön kehittämiseen liittyvät suositukset

- Poliisipäälliköiden toimintaryhmä olisi sisällytettävä neuvoston rakenteisiin. Europolia olisi käytettävä mahdollisimman tehokkaasti sen apuna käsiteltäessä aloitteita käytännön toimiksi. Europolille olisi myös annettava tehtäväksi laatia yhteisiä toimia koskevia ehdotuksia uhka-arviointinsa perusteella.
- Olisi perustettava yhteiset poliisiasemat ja poliisi- ja tulliyhteistyökeskukset kaikille unionin sisärajoille. Asiaan liittyvät parhaat käytänteet olisi kirjattava ylös.
- Olisi laadittava konkreettisia suosituksia rikollisten takaa-ajon sallimiseksi lentoteitse, rautateitse ja vesiteitse. Poliisin olisi voitava jatkaa takaa-ajoa rikollisen paetessa sisärajan yli.
- SIS II –järjestelmän osalta olisi pyrittävä edistämään uusien toimintojen pikaista käyttöönottoa.
- SEU 32 artiklan mukaiset mahdollisuudet olisi otettava keskusteltavaksi, jotta voidaan mm. täsmentää edellytyksiä, joiden täyttyessä poliisin operatiiviset yksiköt voivat kriisitilanteissa toimia muiden jäsenvaltioiden alueella.

Yhteisen kulttuurin sekä yhteisten työmenetelmien luomiseen liittyvät suositukset

- Olisi luotava keskinäinen luottamus ja yhteistyökulttuuri eri lainvalvontaviranomaisten välille. Tältä osin CEPOLilla on keskeinen rooli.
- CEPOLille voitaisiin antaa toimivalta tulliyhteistyön alalla työskentelevien vanhempien virkailijoiden kouluttamiseen.
- Poliisi- ja tulliyhteistyön tutkimukselle olisi saatava lisää rahoitusta.
- Olisi otettava harkittavaksi EU:n omat poliisin eettiset säännöt.
- Olisi käynnistettävä tutkintatekniikoiden yhteinen arviointi.
- EU:n jäsenvaltioiden rikosteknisten laboratorioiden tasoa olisi parannettava siten, että ne ottavat käyttöön laadunvalvontajärjestelmät.

Terrorismin torjuntaa liittyvät suositukset:

- Olisi parannettava koordinaatiota kaikkien niiden yksiköiden välillä, jotka osallistuvat terrorismintorjuntaan neuvoston rakenteiden yhteydessä.
- Europolin roolia olisi vahvistettava, ja siitä olisi tehtävä terrorismintorjuntaa käsittelevä tiedustelukeskus.
- Terrorismia käsittelevän työryhmän tehtäviin olisi sisällytettävä kaikki terrorismintorjunnan osa-alueet (mm. rahoitus, yhteistyö kolmansien tahojen kanssa).

Tulliyhteistyötä koskeva suositukset:

- Europolin olisi annettava tukea yhteisille valvontaoperaatioille mm. analysoimalla tietoja.
- Pysyvä operatiivinen koordinaatiosyksikkö (OCU), joka antaisi yhteisille operaatioille logistista ja teknistä tukea olisi perustettava ja komission yksiköiden olisi selvitettävä, miten tällaista tukea voitaisiin antaa mahdollisimman tehokkaasti.
- Yhteyshenkilöitä pitäisi käyttää aktiivisemmin.
- Laadittavaa selvitystä ulkorajoilla käytettävistä tullivalvontalaitteista voisi olla hyödyllistä täydentää laatimalla tutkimus jäsenvaltioiden ulkorajatarkastuksissa käytettävistä ja niissä tarvittavista laitteista.
- Selvitystä ulkorajoilla käytettävistä tullivalvontalaitteista voisi olla hyödyllistä täydentää laatimalla tutkimus jäsenvaltioiden ulkorajatarkastuksissa käytettävistä ja niissä tarvittavista laitteista.
- Olisi selvitettävä, miten yhteisiä riski-indikaattoreita ja -profiileja voitaisiin parhaiten kehittää kolmannen pilarin yhteydessä otettava huomioon ensimmäisen pilarin yhteydessä toteutetut riskinhallintatoimet.
- Olisi kehitettävä EU:n yhteinen uhkien arviointi sellaisten tavaroiden suhteen, joiden kauppa on kielletty tai jota on rajoitettu.
- Napoli II -yleissopimus olisi ratifioitava välittömästi.
- Olisi hyväksyttävä järjestelmä, jolla arvioidaan kaikkia kolmannen pilarin yhteydessä tehtävää tulliyhteistyötä koskevat yleissopimukset ja muut säädökset, jotta voidaan varmistaa täytäntöönpanon yhdenmukaisuus ja ulkorajojen tehokas valvonta.
- Olisi arvioitava yhteisen koulutusmenetelmän kehittämistä kolmanteen pilariin liittyvissä tullikysymyksissä, jotta voidaan varmistaa asiantuntemuksen yhdenmukainen taso.
- CEPOLin toimivaltuuksia voitaisiin tätä varten laajentaa niin, että ne kattaisivat myös jäsenvaltioiden tullialan oppilaitokset.
- Poliisi- ja tulliviranomaisten keskinäisen yhteistyön parantamiseksi jäsenvaltioiden tulisi panna täytäntöön vuonna 1996 annettun neuvoston päätöslauselman poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyön virallistamisesta huumekaupan torjunnan alalla ja myöhemmin tällaisia yhteistyösopimuksia olisi tehtävä tarpeen mukaan myös muilla rikollisuuden aloilla.
- Tulliviranomaisten edustajien olisi osallistuttava Europolin kansallisten yksiköiden päälliköiden kokouksiin ja kaikkien jäsenvaltioiden olisi lähetettävä Europoliin oma tulliyhteyshenkilö.

- Olisi harkittava erityisen tulliyksikön perustamista Europolin yhteyteen.
- Olisi otettava mallia jäsenvaltioiden kokemuksista yhteistyöjärjestelyistä poliisi- ja tulliviranomaisten välillä.
- Neuvoston poliisi- ja tulliyhteistyöryhmien sekä järjestäytynyttä rikollisuutta käsittelevän monialaisen työryhmän toimintaa olisi hyvä koordinoida tehokkaammin.

Kansallinen käsittely:

Sisäasiainministeriön poliisiosasto
Valtiovarainministeriön vero-osasto

Eduskuntakäsittely:

-

Kansallinen lainsäädäntö

Tiedonannolla ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Tiedonannossa alustavasti esitetyt uudet linjaukset voivat toteutuessaan aiheuttaa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Muutosten tarvetta voidaan arvioida vasta, kun komissio on tehnyt konkreettisen aloitteen.

Taloudelliset vaikutukset:

Tiedonannon linjausten toteutuessaan aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia kansallisesti ja yhteisön talousarvioon on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

LIITTEET

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, poliisiyhteistyö, tulliyhteistyö, Europol
Hoitaa	OM, SM, TH, UM, VM
Tiedoksi	EUE, MMM, STM, TPK, VNEUS



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 18.5.2004
KOM(2004) 376 lopullinen

—

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

POLIISI- JA TULLIYHTEISTYÖN KEHITTÄMISESTÄ EUROOPAN UNIONISSA

*I. KERTOMUS AMSTERDAMIN SOPIMUKSEN VOIMAANTULON JÄLKEEN TAPAHTUNEESTA
KEHITYKSESTÄ*

II. PARANNUSEHDOTUKSET

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	4
I	KERTOMUS AMSTERDAMIN SOPIMUKSEN VOIMAANTULON JÄLKEEN TAPAHTUNEESTA KEHITYKSESTÄ	7
1.	Poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevat oikeudelliset velvoitteet ja poliittiset sitoumukset (SEU, Schengen, Wienin toimintasuunnitelma ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät)	7
2.	Yhteistyö toukokuusta 1999 alkaen – saavutukset ja arviointi	9
2.1.	Poliisiyhteistyö	9
2.1.1.	Schengen-yhteistyön poliisitoimeen liittyvät näkökohdat	9
2.1.2.	Europol	15
2.1.3.	Operatiivinen poliisiyhteistyö, mm. EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmä (TFPC)	19
2.1.4.	Euroopan poliisiakatemia (CEPOL)	22
2.1.5.	Muut SEU:n 30 artiklassa mainitut aiheet	24
2.1.5.1.	Tutkintatekniikat	24
2.1.5.2.	Forensinen tiede	25
2.1.6.	Muut poliisiyhteistyöhön liittyvät aiheet	27
2.1.6.1.	Terrorismi	27
2.1.6.2.	Muut poliisiyhteistyöhön liittyvät aiheet	30
2.1.6.3.	SEU:n 32 artikla	31
2.2.	Tulliyhteistyö	32
2.3.	Oisin- ja Agis-ohjelmat EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön välineinä	35
II	PARANNUSEHDOTUKSET	37
1.	Poliisi- ja tulliyhteistyöhön vaikuttavat tekijät	37
1.1.	Poliisin toiminnan luonne	37
1.2.	Strategisen lähestymistavan tarve	39
1.3.	Liikaa ei-sitovia asiakirjoja	39
1.4.	Kolmanteen pilariin liittyvät päätöksentekomenettelyt	40
1.5.	Neuvoston hyväksymien säädösten puutteellinen täytäntöönpano	40
1.6.	Poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevan empiirisen tutkimuksen puuttuminen	41
1.7.	Poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyön luonne	42

1.8.	Kolmannen pilarin tietokannat ja viestintäjärjestelmät.....	42
2.	Päätelmät ja suositukset	44
2.1.	Tiedonkulun parantaminen	44
2.2.	Rajat ylittävän yhteistyön kehittäminen.....	46
2.3.	Yhteisen kulttuurin sekä yhteisten työvälineiden ja -menetelmien luominen	48
2.4.	Terrorismintorjunta	50
2.5.	Tulliyhteistyö	51
3.	Loppuhuomautukset.....	53

1. JOHDANTO

Oikeus- ja sisäasioiden toimintaloikko, joka käsittää myös yhteistyön jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten välillä, sisällytettiin EU:n perussopimuksiin vuonna 1992 tehdyllä Maastrichtin sopimuksella¹. Maastrichtin sopimuksen K artiklan mukaan tulli- ja poliisiyhteistyön katsotaan kuuluvan yhteistä etua koskeviin asioihin, joiden tarkoituksena on unionin tavoitteiden saavuttaminen. Yhteistyö oikeus- ja sisäasioiden alalla helpottui, kun sopimus Euroopan unionista sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella (jäljempänä SEU)² tuli voimaan 1. toukokuuta 1999. Kyseisessä sopimuksessa esitettiin selkeämmät tavoitteet ja yksityiskohtainen kuvaus poliisi- ja tulliyhteistyön alalla toteuttavista toimista. Lisäksi siinä vahvistettiin toimielinkehystä ja parannettiin tähän alaan liittyvää päätöksentekomenettelyä.

Valtion- ja hallitusten päämiehet sitoutuivat alusta lähtien edistämään oikeus- ja sisäasioita koskevien sopimusmääräysten täytäntöönpanoa. Cardiffissa 15.–16. kesäkuuta 1998 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehottikin neuvostoa ja komissiota esittämään joulukuussa 1998 Wienissä pidettävälle kokoukselle ”toimintasuunnitelman parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta”. Joulukuussa 1998 hyväksytty Wienin toimintasuunnitelma³ sisältää huomattavan määrän poliisi- ja tulliyhteistyöhön liittyviä toimenpiteitä. Osa toimenpiteistä oli määrä toteuttaa kahden ja muut viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta.

Erityisesti oikeus- ja sisäasioihin keskittyvä Eurooppa-neuvoston kokous pidettiin Tampereella lokakuussa 1999, vain viisi kuukautta SEU:n voimaantulon jälkeen. Tampereella kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti toteuttamaan eräitä toimenpiteitä Wienin toimintasuunnitelmassa mainittujen toimien lisäksi. Tampereen Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa ja komissiota edistämään SEU:n täysimääräistä ja välitöntä täytäntöönpanoa Wienin toimintasuunnitelman ja Tampereella hyväksyttyjen toimenpiteiden pohjalta. Sekä Wienin toimintasuunnitelmassa että SEU:ssa määrätään, että tietyt toimenpiteet on toteutettava viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta eli lokakuuhun 2004 mennessä.

Tampereen Eurooppa-neuvosto antoi komissiolle tehtäväksi laatia tulostaulun, jonka avulla voidaan seurata ohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Komissio on keskittynyt tulostaulun laatimisessa ja sen säännöllisissä päivityksissä toimenpiteisiin, joiden toteuttamista Tampereen Eurooppa-neuvosto vaati. Tulostaulu

¹ EYVL C 191, 29.7.1992. Tämä sopimus merkitsi uutta vaihetta Euroopan yhdentymisessä, sillä siinä vahvistettiin uusi tavoite, jonka mukaan jäsenvaltiot pyrkivät helpottamaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta ”varmistuen samalla kansojensa suojan ja turvallisuuden ottamalla tähän sopimukseen määräykset oikeus- ja sisäasioista”.

² EYVL C 340, 10.11.1997.

³ Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta, EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1.

on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi valvoa vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvalla alueella tapahtuvaa kehitystä.

Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto laati Tampereen päätelmien täytäntöönpanon puoliväliarvioinnin. Komissio puolestaan arvioi parhaillaan Tampereen jälkeen kuluneen viisivuotiskauden kehitystä. Tässä tiedonannossa ei ole tarkoitus ennakoida tämän virallisen arvioinnin tuloksia. Sen sijaan siinä käsitellään niitä poliisi- ja tulliyhteistyön ensisijaisia toimenpiteitä, jotka olisi syytä jättää (tai lisätä) EU:n seuraavien viiden vuoden työlistalle, jotta niiden suhteen voidaan saavuttaa tarvittavaa edistystä.

EU:ssa on SEU:n voimaantulon jälkeen hyväksytty melkoinen määrä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kehittää jäsenvaltioiden poliisiyksikköjen ja tullihallintojen yhteistyötä. Vuoden 2002 lopulla komissiossa alettiin yhä selvemmin nähdä, että alan merkittävimpiä kehityssuuntauksia olisi syytä tarkastella erillisessä tiedonannossa.

Ensinnäkin kävi selväksi, että eräitä Wienin toimintasuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ei ollut pantu täytäntöön ja että eräät Tampereen Eurooppa-neuvoston perustamat elimet, kuten EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmä (TFPC) olivat kohdanneet toiminnassaan vaikeuksia. Lisäksi oli nähtävissä, että yhteistyötä jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliyksikköiden välillä oli tarpeen kehittää. Oli myös saatu esimerkkejä eräiden jäsenvaltioiden yhteisillä raja-alueilla toteutetuista erittäin onnistuneista yhteistyöoperaatioista, mistä ei kuitenkaan keskusteltu EU:n tasolla.

Sitä paitsi poliisi- ja tulliyhteistyö on laaja ala. Se kattaa useita erilaisia ja erittäin teknisiä aiheita, joita käsitellään monissa eri työryhmissä ja elimissä, minkä vuoksi uusimmasta kehityksestä on vaikea pitää lukua. Tiedonannossa on myös mahdollista luoda selkeä ja kattava katsaus poliisi- ja tulliyhteistyön tilanteeseen EU:ssa.

EU:n laajentumisen vuoksi on tarpeen selkeyttää poliisi- ja tulliyhteistyötä ja asettaa sille prioriteetteja lähitulevaisuutta varten. Kymmenen uuden jäsenvaltion ottaminen mukaan kaikkiin EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön rakenteisiin tulee huomattavasti vaikeuttamaan ennestäänkin monimutkaista päätöksentekomenettelyä.

Lisäksi näyttää siltä, että EU:n poliisi- ja tulliyhteistyössä on edistytty hitaammin kuin rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla. Tiedonannossa on tarkoitus käsitellä seikkoja, joiden avulla poliisi- ja tulliyhteistyön edistymiseen vaikuttavia tekijöitä voidaan arvioida paremmin.

Edellä esitetyn vuoksi Euroopan komissio on katsonut aiheelliseksi laatia yleiskatsauksen ja analyysin EU:n poliisi- ja tulliyhteistyöstä sellaisena kuin sitä on kehitetty Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan vuonna 1999. Tarkoituksena on selvittää, mitä toimenpiteitä tarvitaan yhteistyön tehostamiseksi, jotta voitaisiin saavuttaa yksi unionin päätavoitteista, eli ”tarjota kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvalla alueella” (SEU:n 29 artikla).

Tässä tiedonannossa käsitellään jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyötä ainoastaan siltä osin kuin se liittyy rikosentorjuntaan. Tiedonannossa ei

käsitellä kysymyksiä, jotka liittyvät yksinomaan oikeudelliseen yhteistyöhön, eikä hallinnollista avunantoa tulliasioissa⁴ eikä tulliyhteistyötä siten kuin se määritellään EY:n perustamissopimuksen 135 artiklassa⁵, joskin myös näitä asioita käsitellään lyhyesti silloin kun se on tarpeen. Tiedonannossa ei käsitellä myöskään ehkäiseviä toimenpiteitä, jotka on hyväksytty tai jotka ovat parhaillaan hyväksyttävänä yhteisön puitteiden nojalla, vaikka onkin todettava, että yhteisö on toteuttanut asteittain toimenpiteitä tahallisten laittomien tekojen ehkäisemiseksi erityisesti lento- ja meriliikenteen alalla ilmenevän terrorismin osalta. On myös huomattava, että toukokuussa 2000 hyväksytty järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva Euroopan unionin strategia vuosituhanen vaihtuessa sisältää eräitä poliisiyhteistyötä koskevia suosituksia. Tarvittaessa tiedonannossa käsitellään lyhyesti myös näitä toimenpiteitä.⁶

Tiedonanto on jäsennelty seuraavasti. I osassa käydään läpi SEU:ssa, Schengenin yleissopimuksessa, Wienin toimintasuunnitelmassa ja Tampereen Eurooppa-neuvostossa vahvistetut poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevat oikeudelliset velvoitteet ja poliittiset sitoumukset. Siinä myös esitetään yhteenveto ja lyhyt arvio poliisi- ja tulliyhteistyön tärkeimmillä aloilla tapahtuneesta kehityksestä sekä ehdotuksia siitä, miten yhteistyötä voitaisiin jatkossa parantaa. II osassa analysoidaan tärkeimpiä EU:n poliisi- ja tulliyhteistyöhön vaikuttavia tekijöitä ja esitetään suosituksia toimenpiteistä, jotka komission mielestä olisi toteutettava, jotta voidaan varmistaa yhteistyön tuntuva kehittyminen lähitulevaisuudessa.

⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 515/97, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi, EYVL L 82, 22.3.1997.

⁵ EYVL C 325, 24.12.2002.

⁶ Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta: Euroopan unionin strategia uuden vuosituhanen alkaessa (EYVL C 124, 3.5.2000).

I KERTOMUS AMSTERDAMIN SOPIMUKSEN VOIMAANTULON JÄLKEEN TAPAHTUNEESTA KEHITYKSESTÄ

1. POLIISI- JA TULLIYHTEISTYÖTÄ KOSKEVAT OIKEUDELLISET VELVOITTEET JA POLIITTISET SITOUMUKSET (SEU, SCHENGEN, WIENIN TOIMINTASUUNNITELMA JA TAMPEREEN EUROOPPA-NEUVOSTON PÄÄTELMÄT)

EU:n alueella rikosoikeudellisissa asioissa tehtävää poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevat oikeudelliset velvoitteet ja poliittiset sitoumukset perustuvat Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU), Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen (Schengenin yleissopimus)⁷, vuoden 1998 Wienin toimintasuunnitelmaan ja lokakuussa 1999 Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin.

SEU:n 29 artiklan mukaan ”unionin tavoitteena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella kehittämällä jäsenvaltioiden yhteistä toimintaa poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa”. Tavoite on tarkoitus toteuttaa ehkäisemällä ja torjumalla sekä järjestäytynyttä rikollisuutta että rikollisuutta yleensä mm. poliisivoimien, tulliviranomaisten ja jäsenvaltioiden muiden toimivaltaisten viranomaisten välisellä tiiviimmällä yhteistyöllä, jota toteutetaan sekä suoraan että Europolin välityksellä.

SEU:n 30 artiklan mukaan poliisiyhteistyön yhteistä toimintaa ovat:

- jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä muilla erityisaloilla lain noudattamista valvovien viranomaisten operatiivinen yhteistyö rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa;
- tietojen kerääminen, tallettaminen, käsittely ja vaihto erityisesti Europolin välityksellä;
- koulutusta, yhteyshenkilöiden vaihtoa ja rikostutkintaa koskevat yhteiset aloitteet;
- ja tutkintatekniikoiden yhteinen arviointi.

Artiklassa täsmennetään myös eräitä yleisiä ja erityisiä velvoitteita, jotka liittyvät Europolin välityksellä tehtävään yhteistyöhön.

SEU:n 29 ja 30 artiklan lisäksi on olemassa myös velvoitteita, jotka johtuvat vuoden 1990 Schengenin yleissopimuksen sisällyttämisestä EU:n oikeuteen. Schengenin yleissopimuksessa määrätään rajatarkastusten poistamisesta jäsenvaltioiden välisillä rajoilla samalla kun tarkastustoimia yhteisillä ulkorajoilla vahvistetaan. Poliisiyhteistyötä koskevat velvollisuudet otettiin käyttöön vastapainoksi sisärajoilla tehtävien tarkastusten poistamisesta mahdollisesti aiheutuvalle turvallisuusvajeelle. Maahanmuutto-, viisumi- ja turvapaikka-asiat sisällytettiin Euroopan yhteisön

⁷ EYVL L 239, 22.9.2000.

perustamissopimukseen (IV osastoon, ”ensimmäiseen pilariin”) ja poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevat kysymykset SEU:n VI osastoon (”kolmas pilari”).

Näiden oikeudellisten velvoitteiden lisäksi on laadittu muita tärkeitä asiakirjoja, joissa esitettyjen, korkeimmalla poliittisella tasolla annettujen sitoumusten tarkoituksena on saavuttaa poliisiyhteistyön alalla konkreettista edistystä: Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva vuoden 1997 toimintasuunnitelma⁸, joulukuussa 1998 hyväksytty Wienin toimintasuunnitelma ja lokakuussa 1999 vahvistetut Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät. Komissio on sittemmin julkaissut myös asiakirjan ”Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta: Euroopan unionin strategia uuden vuosituhaten alkaessa”.⁹

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen Tampereella kokoontunut Eurooppa-neuvosto lisäsi poliisiyhteistyön alalla toteutettavien toimien luetteloon eräitä merkittäviä toimenpiteitä. Tärkeimpiä niistä olivat Euroopan poliisipäälliköiden toimintaryhmä, jonka tehtävänä on mm. tukea operatiivisten toimien suunnittelua, vaatimus antaa Europolille mahdollisuus osallistua tutkintaryhmiin ja pyytää jäsenvaltioita aloittamaan tutkimukset, sekä Euroopan poliisiakatemian perustaminen poliisijohdon kouluttamista varten. Lisäksi Tampereen päätelmissä todetaan nimenomaisesti, että Wienin toimintasuunnitelma on pantava täytäntöön.

Se, että kahdessa Eurooppa-neuvoston kokouksessa on sovittu tällaisista tärkeistä toimenpiteistä juuri ennen SEU:n voimaantuloa ja heti sen jälkeen, on selkeä osoitus siitä, että unionin korkeimmalla poliittisella tasolla on sitouduttu saavuttamaan nopeasti konkreettista edistystä poliisi- ja tulliyhteistyön alalla.

SEU:n, Wienin toimintasuunnitelman ja Tampereen päätelmien perusteella toteutettavien toimien lisäksi myös muut tapahtumat ovat antaneet poliittisen sysäyksen toteuttaa toimenpiteitä eri aloilla. Esimerkiksi Nizzassa ja Göteborgissa vuonna 2001 pidettyjen Eurooppa-neuvoston kokousten yhteydessä esiintyneet järjestyshäiriöt ovat antaneet aiheen tiivistää yleisen järjestyksen säilyttämiseen tähtäävää yhteistyötä. Vastaavasti vuoden 2001 syyskuun 11. päivän johdosta on sovittu monista toimenpiteistä terrorismintorjuntaan liittyvän yhteistyön vahvistamiseksi.

Unionin tason poliisiyhteistyö laajentaa ja täydentää jäsenvaltioiden välillä menestyksekkäästi toteutettavaa kahdenvälistä yhteistyötä. Tällaisen kahdenvälisen yhteistyön viimeaikaisiin kehityspiirteisiin kuuluu yhteistyön virallistaminen ja tiivistäminen sellaisten jäsenvaltioiden välillä, joilla on yhteinen raja; on mm. perustettu yhteisiä poliisiasemia ja yhteisiä poliisi- ja tulliyhteistyökeskuksia. Kahdenvälisen ja EU:n tasolla tehtävän yhteistyön yhdistäminen mainitaan myös Wienin toimintasuunnitelmassa, jossa kehoitetaan erityisesti kehittämään tällaista yhteistyötä kaikkialla unionissa.

⁸ EYVL C 251, 15.8.1997.

⁹ EYVL C 124, 3.5.2000.

2. YHTEISTYÖ TOUKOKUUSTA 1999 ALKAEN – SAAVUTUKSET JA ARVIOINTI

2.1. Poliisiyhteistyö

2.1.1. Schengen-yhteistyön poliisitoimeen liittyvät näkökohdat

Kuten 2 kohdassa todetaan, Schengenin sopimuksen soveltamisesta vuonna 1990 tehty yleissopimus sisällytettiin Euroopan unioniin vuonna 1997 tehdyllä Amsterdamin sopimuksella.

Schengenin yleissopimuksen tarkoituksena oli henkilöliikenteen tarkastusten lakkauttaminen yhteisillä rajoilla.¹⁰ Poliisiyhteistyötä pidettiin yhtenä sisäisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävänä täydentävänä toimena.¹¹

Schengenin yleissopimuksessa luetellaan jäsenvaltioille kuuluvia velvollisuuksia¹², jotka liittyvät poliisiyhteistyöhön niiden yhteisillä sisärajoilla, Schengen-alueen ulkorajoilla (maa- ja merirajoilla sekä kansainvälisillä lentokentillä) sekä yleensä Schengen-alueella. Tarkoituksena on luoda vastapaino turvallisuusvajeeille, jonka sisärajoilla tehtävistä tarkastuksista luopuminen saattaa aiheuttaa. Vuoden 1997 Wienin toimintasuunnitelmassa ja vuoden 1999 Tampereen päätelmissä¹³ esitettiin vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevat normatiiviset ja jossain määrin myös käytännön toteuttamista koskevat ohjeet. Schengenin säännöstöllä on tässä yhteydessä keskeinen merkitys, sillä se muodostaa kyseisen alueen perustan, jossa säädetään liikkumisvapaudesta ja vähimmäistoimenpiteistä turvallisuusvajeen poistamiseksi ja sen takaamiseksi, että oikeusjärjestelmä voi selviytyä lisääntyneen liikkuvuuden seurauksista. Schengenin yleissopimus muodostaa lainsäädäntökehyksen, jonka perusteella sisärajoilla suoritettavista tarkastuksista luovutaan ja ulkorajoilla otetaan käyttöön yhteisten periaatteiden mukaiset tarkastukset. Siinä esitetään myös tähän liittyvät sitovat ja valtuutussäännöt lainvalvontayhteistyötä varten.

Poliisiyhteistyön kannalta tärkeimpiä ovat seuraavat Schengenin yleissopimukseen perustuvat velvollisuudet.

Yleissopimuksen 39 artiklan mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat siihen, että niiden poliisiviranomaiset tarjoavat toisilleen apuaan rangaistavien tekojen ehkäisemiseksi ja tutkimiseksi. Näitä oikeusapupyynnöjä voidaan vaihtaa ”poliisiyhteistyöstä vastuussa olevien keskusviranomaisten välillä”, paitsi jos asian kiireellisyys edellyttää, että pyynnot ja vastaukset on esitettävä suoraan toimivaltaisten poliisiviranomaisten kesken. Hankaluuksia kuitenkin ilmenee mm. siksi, että poliisin toimintavaltuudet vaihtelevat eri jäsenvaltioissa huomattavasti, ja myös siksi, että Schengenin yleissopimuksen 39 artiklan 2 kohdassa määrätään, että tietopyynnön esittänyt jäsenvaltio saa käyttää sille toimitettuja kirjallisia tietoja rikostapausten todisteena vain tiedot toimittaneen jäsenvaltion toimivaltaisten oikeusviranomaisten suostumuksella.

¹⁰ Ks. Schengenin yleissopimuksen johdanto-osa.

¹¹ Vuoden 1985 Schengenin sopimuksen 17 artikla.

¹² Schengenin yleissopimuksessa käytetään ilmaisua ”sopimuspuolet”. Tässä tiedonannossa puhutaan kuitenkin selkeyden vuoksi ”jäsenvaltioista”.

¹³ Ks. liite III.

Schengenin yleissopimuksen 39 artikla on kuitenkin tarjonnut yhdessä 46 artiklan kanssa (ks. jäljempänä) perustan monille Schengen-maiden kahdenvälisille sopimuksille. Kattavimmissa sopimuksissa määrätään pysyvästä yhteistyö- ja tietojenvaihtorakenteista, joita ovat mm. sisärajojen yhteiset poliisiasemat ja poliisi- ja tulliyhteistyökeskukset. Poliisi- ja tulliyhteistyökeskusten sijaintipaikkoja ovat mm. Kehl/Offenburg (Saksa/Ranska)¹⁴, Tournai (Belgia/Ranska¹⁵); Ventimiglia/Modane (Ranska/Italia)¹⁶, Canfranc-Somport-Urdos, Le Perthus-La Junquera, Melles Pont du Roy-Les ja Biriadou-Irún (Ranska/Espanja)¹⁷, Tuy/Valença do Minho, Caya/Elvas, Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, Vila Real de Santo Antonio/Ayamonte (Espanja/Portugali)¹⁸.

Alankomaat, Belgia ja Saksa ovat kehittäneet merkittävää kolmenvälistä poliisiyhteistyötä Maastrichtin, Aachenin ja Eupenin seudulla. Myös Ranska ja Luxemburg ovat tehneet yhteistyösopimuksen¹⁹, joka ei ole tullut vielä voimaan. Lisäksi Luxemburg, Ranska, Belgia ja Saksa ovat perustamassa neljän maan välistä yhteistyörakennetta. Tällaiset yhteistyökeskukset ovat osoittautuneet tehokkaiksi keinoiksi poistaa turvallisuusvajeita, joita rajaseuduille on syntynyt siksi, että rajatarkastukset on poistettu ja lainvalvontaviranomaisten toiminta sisärajoilla lakkautettu. Yhteistyö käsittää tietojenvaihdon helpottamisen, yhteiset operaatiot ja tarkastukset sekä koordinoitujen toimien suunnittelun. Todettakoon, että tällaisia yhteistyömuotoja ovat pitäneet hyödyllisinä sekä niihin osallistuvien jäsenvaltioiden yksiköt että asukkaat niillä seuduilla, missä yhteistyötä toteutetaan.

Wienin toimintasuunnitelmassa vaaditaan tällaisen valtioiden rajat ylittävän yhteistyön laajentamista. Komissio katsoo, että tämän yhteistyömallin soveltaminen laajemmin kaikkialla unionissa edistäisi huomattavasti rikosten torjuntaa ja parantaisi keskinäistä luottamusta ja yhteistyötä eri jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköiden välillä. Olisi hyödyllistä käyttää esimerkkejä tällaisesta yhteistyöstä mallina, josta voitaisiin ottaa oppia niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät vielä ole sitä kokeilleet. Hyvä pohja tätä varten voisi olla Belgian puheenjohtajakaudellaan esittämä ehdotus neuvoston suositukseksi yhteisistä poliisiasemista sekä poliisi- ja tulliyhteistyökeskuksista²⁰. Komissio tukee tällaisten yhteistyömallien käyttöönottoa Agis-ohjelman avulla.

Schengenin yleissopimuksen 44 artiklassa asetetaan lyhyen aikavälin velvoite sekä pitkän aikavälin tavoite parantaa ”yhteydenpitolinjoja” erityisesti raja-alueilla. Ei kuitenkaan ole riittävästi tietoa siitä, mitä tällä alalla on käytännössä tehty. Yhteydenpitolinjoilla ei tarkoiteta tässä pelkästään puhelin- ja faksilinjoja vaan

¹⁴ Raja-alueilla tehtävästä poliisiyhteistyöstä perustamalla pysyviä Ranskan ja Saksan yhteisiä poliisiasemia 7 päivänä joulukuuta 1995 tehty sopimus, sekä Mondorf-les-Bainsissa 9 päivänä lokakuuta 1997 tehty hallitustenvälinen sopimus poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyöstä raja-alueilla (sopimus tuli voimaan 1. huhtikuuta 2000).

¹⁵ Raja-alueilla tehtävästä poliisi- ja tulliyhteistyöstä 5 päivänä maaliskuuta 2001 tehty sopimus (jolla perustettiin Tournain poliisi- ja tulliyhteistyökeskus).

¹⁶ Chambéryssa 3 päivänä lokakuuta 1997 tehty sopimus Ventimiglian ja Modanen yhteisen yksikön perustamisesta.

¹⁷ Blois'ssa 7 päivänä heinäkuuta 1998 tehty sopimus rajatylittävästä tulli- ja poliisiyhteistyöstä.

¹⁸ 19.11.1997 tehty sopimus.

¹⁹ Luxemburgin kanssa 15.10.2001 tehty sopimus.

²⁰ Neuvoston asiakirja ENFOPOL 45, 5.4.2002.

yleensä tietoliikenneyhteyksiä eli myös datan siirtoon tarkoitettuja tietokonelinjoja. Pitkällä aikavälillä olisi tutkittava erityisesti radioyhteyksien parantamista.

Radioyhteyksien suurin ongelma on se, että kaksi tärkeintä viestintäverkkoa, TETRA ja TETRAPOL, perustuvat erilaisiin teknisiin ratkaisuihin. Ongelman ratkaisemiseksi monissa edellä mainituissa kahdenvälisissä sopimuksissa määrätään radiolaitteiden vaihtamisesta raja-alueiden poliisiyksiköiden kesken. Yhteentoimivuuden edistämiseksi 36 artiklan nojalla perustettu komitea vahvisti 15. joulukuuta 2002 Helsingissä 20.–21. syyskuuta 1999 pidetyn seminaarin päätelmät²¹, joissa esitettiin TETRAn ja TETRAPOLin yhteentoimivuuden varmistamista. Tähän liittyen komissio pitää tervetulleena kyselyä, jonka Kreikka laati puheenjohtajuuskaudellaan vuoden 2003 alkupuoliskon aikana. Kyselyn avulla pyritään kartoittamaan langattomien digitaalisten järjestelmien hankintaan, asennukseen, toimintaan ja yhteensopivuuteen liittyvää kehitystä.²²

Suoria radioyhteyksiä tarvitaan erityisesti valtioiden rajat ylittävissä operaatioissa. Muulloin riittää yleensä tietojen vaihtaminen yleissopimuksen 39 tai 46 artiklan mukaisesti. Yhä useammin tämä tapahtuu suorien (radio)yhteyksien avulla yhteisten poliisiasemien tai poliisi- ja tulliyhteistyökeskusten kautta. Koska valtioiden rajat ylittävistä operaatioista ei ole saatavilla tietoja, ei ole mahdollista arvioida, ovatko jotkin todelliset viestintätarpeet jääneet huomiotta. Yhteensopivien viestintäjärjestelmien lisäksi tehokas kommunikaatio edellyttää myös puhelinnumeroiden ja taajuusjakotaulukoiden vaihtamista sekä toisen jäsenvaltion kielen taitoa. Komissio kannattaakin vahvasti poliisien kielikoulutusta, sillä se on erinomainen keino parantaa valtioiden rajat ylittävää poliisiyhteistyötä.

Raja-alueiden poliisit voisivat myös ottaa tarvittaessa suoraan yhteyttä naapurimaassa työskenteleviin kollegoihinsa kannettavan puhelimen (GSM/GPRS) avulla. Tämä saattaa kuulostaa yksinkertaiselta, mutta jotkut poliisiyksiköt ovat vastustaneet tätä salassapito-ongelmien vuoksi ja siksi, että poliisi joutuisi tällöin riippuvaiseksi kaupallisten palvelujen tarjoajista. Nämä ongelmat voidaan kuitenkin ratkaista käyttämällä salausta, kuten eräiden jäsenvaltioiden poliisivoimien kokemukset osoittavatkin.

Schengenin yleissopimuksen 45 artiklan mukaan jäsenvaltiot ”sitoutuvat toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet” sen varmistamiseksi, että ulkomaalaiset täyttävät ja allekirjoittavat omakätisesti ilmoituslomakkeet käyttäessään ammattimaisesti vuokralle tarjottua majoitusta sekä todistavat henkilöllisyytensä voimassa olevalla henkilöasiakirjalla ja että täytetyt ilmoituslomakkeet säilytetään tai toimitetaan toimivaltaisille viranomaisille. Näin saaduilla tiedoilla saattaa olla merkitystä lainvalvonnassa, kuten aiemmat tapaukset terrorismintorjunnan alalla ovat osoittaneet.

Ei kuitenkaan ole selvää, millä tavoin jäsenvaltiot tätä nykyä noudattavat tätä velvollisuutta ja miten kyseisiä tietoja käytetään lainvalvonnassa. Aiheesta olisikin syytä keskustella neuvostossa.

²¹ Ks. neuvoston asiakirjat 11626/2/99 ENFOPOL 64 Rev 2 ja 142117/99 CATS 40.

²² Ks. neuvoston asiakirja 15788/02 ENFOPOL 159.

Vaihdettavat tiedot on suojattava Schengenin yleissopimuksen 129 artiklan mutta myös 126 ja 127 artiklan mukaisesti, mikä merkitsee mm. sitä, että Euroopan neuvoston ministerikomitean 17 päivänä syyskuuta 1987 antamaa suositusta N:o R(87)15, joka koskee henkilötietojen käyttöä poliisitoimen alalla, on noudatettava sitovana asiakirjana. Tässä on syytä mainita vielä yksi velvoite, joka on valtioiden rajat ylittävän yhteistyön kannalta erityisen hyödyllinen: velvoite koskee ”Rajat ylittävän poliisiyhteistyön käsikirjan” tarkistamista kuuden kuukauden välein. Velvoite perustuu Schengenin toimeenpanevan komitean 16. joulukuuta 1998 tekemään päätökseen.²³ Käsikirjan merkittävyys johtuu siitä, että siinä määrätään sisärajoilla tehtävässä poliisiviranomaisten välisessä yhteistyössä noudatettavat käytännön yksityiskohdat. Käsikirjassa on mm. yhteystiedot (osoitteet ja puhelinnumerot), minkä lisäksi siinä määritellään valtioiden rajat ylittävää poliisiyhteistyötä koskevat rajoitukset ja velvollisuudet. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet sisällyttämään käsikirjan omiin kansallisiin ohjeisiinsa ja päivittämään sitä. Siksi Kreikan puheenjohtajakaudellaan vuonna 2003 esittämä ehdotus käsikirjan päivittämisestä on tervetullut, samoin kuin Italian omalla puheenjohtajakaudellaan esittämä tarkistettu laitos.

Edellä mainittujen velvoitteiden lisäksi Schengenin yleissopimuksessa määrätään seuraavista yhteistyövälineistä, tai valtuutussäännöistä, jotka helpottavat sen tavoitteiden toteuttamista.

Ensimmäinen koskee epäillyn tarkkailua (40 artikla) ja toinen tilannetta, jossa henkilö tavataan itse teossa, mutta hän onnistuu pakenemaan ylittämällä kansainvälisen rajan (takaa-ajo, 41–43 artikla). Koska toiminta kansallisen lainkäyttöalueen ulkopuolella edellyttää poikkeuslupaa, sitä koskeviin sääntöihin on sisällytettävä oikeudelliset takeet ja rajoitukset, mikä tekee niistä hankalat soveltaa. Vaikka tarkkoja lukuja ei olekaan saatavilla, näyttäisi siltä, että näitä välineitä ei juuri käytetä.

Näitä rajoituksia voidaan lieventää kahdenvälisin sopimuksin, mutta ei ole tiedossa, onko tällaisia valtioiden rajat ylittäviä operaatioita toteutettu aiempaa enemmän. EU:n tasolla on kuitenkin esitetty joitakin aloitteita näiden artiklojen soveltamisen helpottamiseksi. Esimerkiksi lokakuussa 2000 neuvosto teki päätöksen²⁴, jolla helpotetaan menettelyä Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklassa mainittuja ”virkamiehiä” ja ”viranomaisia” koskevien viittausten muuttamisesta. Lisäksi neuvosto on tehnyt päätöksen, jolla 40 artiklan soveltamisalaa laajennetaan kattamaan paitsi eräitä uusia rikoksia myös henkilöt, joita tarkkailemalla poliisi voi päästä epäillyn jäljille.²⁵ Belgia kutsui puheenjohtajuuskaudellaan vuoden 2001 jälkipuoliskolla koolle asiantuntijaryhmän laatimaan konkreettisia ehdotuksia siitä, miten mahdollisuutta suorittaa valtioiden rajat ylittäviä takaa-ajoja voitaisiin laajentaa myös lento-, vesi- ja rautatiereiteille (kansainväliset junat). Näistä suosituksista ei ole keskusteltu neuvostossa.

Komissio katsoo, että turvallisuuteen perustuvan alueen luominen edellyttää rajanylitystavasta aiheutuvien yhteistyön esteiden poistamista. Poliisin pitäisi voida

²³ Neuvoston asiakirja SCH/Com-ex (98) 52.

²⁴ Neuvoston päätös, tehty 28.9.2000, EYVL L 248, 3.10.2000.

²⁵ Neuvoston päätös, tehty 2.10.2000, EYVL L 260, 11.10.2003.

tehdä rajat ylittäviä takaa-ajoja entistä useammantyyppisten rikosten yhteydessä ja saada keinot toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä, jotta takaa-ajetun henkilöllisyys voidaan selvittää ja hänet voidaan siirtää sen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisien huostaan, jossa takaa-ajo tapahtuu, silloin kun kyseisen jäsenvaltion viranomaisilla ei itsellään ole mahdollisuutta toimia nopeasti. Komissio suosittelee edellä mainitun asiantuntijaryhmän työn jatkamista, jotta valtioiden rajat ylittävien operaatioiden edellytyksiä ja niiden yhteydessä tarvittavia toimivaltuuksia voidaan täsmentää. Komissio katsoo, että asiaa koskevan välineen tehokkuus ja käyttökelpoisuus lisääntyisivät, jos jäsenvaltiot soveltaisivat yhdenmukaisia sääntöjä ja edellytyksiä.

Schengenin yleissopimuksessa annetaan poliisiviranomaisille oikeus vaihtaa myös ilman pyyntöä tietoa, joka voi olla tärkeätä rikosten ehkäisemiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan uhan torjumiseksi. Tämän artiklan täytäntöönpanosta ei ole saatavilla vertailukelpoisia tietoja, eikä liioin siitä, onko poliisi toteuttanut toimenpiteitä sen perusteella saatujen tietojen nojalla. Sama pätee myös muiden tässä jaksossa mainittujen artiklojen soveltamiseen ja käyttöön.

Tehokas keino saada ja vaihtaa tietoja on 47 artiklassa mainittu yhteyshenkilöiden vaihto. Erityismenettelyä, jonka nojalla on mahdollista käyttää tällaisten kolmansien maihin lähetettyjen virkamiesten palveluita, tarkistettiin 27 päivänä helmikuuta 2003 tehdyllä neuvoston päätöksellä, joka perustui Tanskan puheenjohtajakaudellaan tekemään ehdotukseen.²⁶ Ei kuitenkaan ole selvää, missä määrin päätöstä on sovellettu käytännössä. Komissio ehdottaakin, että neuvosto tutkisi asiaa.

Schengenin tietojärjestelmää (SIS) koskevissa artikloissa määrätään velvoitteesta perustaa yhteinen tietojärjestelmä ja ylläpitää sitä. Lisäksi kuvataan toimet, jotka on toteutettava kun 95–100 artiklan nojalla tehdään varma tunnistus, ja vahvistetaan tietosuojaa koskevat säännöt. Artiklojen perusteella järjestelmään on mahdollista syöttää 95–100 artiklassa tarkoitettuja tietoja ja tehdä niiden perusteella hakuja. Yhteys SIS-tiedot syöttäneen jäsenvaltion ja etsityn henkilön tai esineen tunnistavan lainvalvontaviranomaisen välillä tapahtuu kunkin jäsenvaltion Sirene-toimiston kautta. Useimmissa jäsenvaltioissa Sirene toimii myös 39 ja 46 artiklassa tarkoitettuna keskusviranomaisena (ks. edellä).

Vuonna 1999 SIS oli käytössä 10 jäsenvaltiossa. Maaliskuuhun 2001 mennessä jäsenvaltioiden määrä kasvoi 15:een, kun viisi pohjoismaata liittyivät järjestelmään. Neuvosto hyväksyi 29. toukokuuta 2000 Yhdistyneen kuningaskunnan pyynnön osallistua eräisiin Schengenin säännöstön osiin, mm. poliisiyhteistyöhön, huumeidentorjuntaan ja SIS-järjestelmään. Irlannin osalta tehtiin vastaava päätös 28. helmikuuta 2002. Valmistelut Yhdistyneen kuningaskunnan liittämiseksi SIS-järjestelmään vuoden 2004 loppuun mennessä ovat parhaillaan käynnissä, ja Irlannin odotetaan seuraavan perässä. Näin SIS-järjestelmää käyttävien jäsenvaltioiden määrä kasvaa 17:ään.

Lisäksi järjestelmään pitäisi liittää myöhemmin vielä kymmenen uutta jäsenvaltiota. Koska nykyinen SIS on kuitenkin tarkoitettu enintään 18 jäsenelle, komissio on saanut tehtäväkseen kehittää toisen sukupolven SIS-järjestelmän. Espanja esitti

²⁶

Neuvoston päätös N:o 2003/170/YOS, tehty 19.12.2002, EYVL L 16, 12.3.2003.

puheenjohtajakaudellaan vuoden 2002 alkupuoliskolla säädösaloitteen uusien toimintojen lisäämisestä SIS:iin²⁷, minkä lisäksi neuvosto on antanut päätelmät SIS II -järjestelmästä²⁸. Näiden asiakirjojen ansiosta uudessa SIS:issä voi olla nykyistä huomattavasti enemmän käyttäjiä (jäsenvaltioiden ohella myös Eurojust ja Europol), ja siihen tulee uusia toimintoja (mm. haku epätäydellisten tietojen perusteella ja henkilöilmoitusten ristikkäinhaku) ja uusia tietoluokkia (mm. biometriset tiedot, ilma-alukset ja kontit). Uudet toiminnot olisi pyrittävä ottamaan käyttöön nopeasti, mahdollisesti jo nykyisessä järjestelmässä, sillä SIS on erittäin hyödyllinen ja merkityksellinen käytännön työkalu rikostentorjunnan alalla.

Komissio esitti heinäkuussa 2003 ehdotuksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden ajoneuvorekisteriviranomaisille olisi myönnettävä pääsy SIS-järjestelmään, jotta voitaisiin estää varastettujen ajoneuvojen rekisteröinti.²⁹ SIS:n ja Sirenen yhteiskäyttöön liittyvät menettelyt on koottu käsikirjaan, jota olisi päivitettävä säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa, että käytännön järjestelyihin ja uusiin oikeudellisiin velvoitteisiin liittyvät vaatimukset täytetään tehokkaasti. Käsikirjaa ei ole kuitenkaan päivitetty vielä kertaakaan. Kreikka esitti puheenjohtajakaudellaan vuoden 2003 alkupuoliskolla aloitteen virallisen menettelyn hyväksymisestä käsikirjan säännöllistä päivittämistä varten. Se esitti, että tehtävä osoitettaisiin komissiolle. Menettely olisi hyväksyttävä pian.³⁰

SIS-järjestelmä on unionin poliisiyhteistyön alalla mittava saavutus. Maaliskuuhun 2003 mennessä järjestelmään oli tallennettu yli 11 miljoonaa ilmoitusta, jotka koskivat etsittyjä henkilöitä ja esineitä. Kansallisiin Sirene-toimistoihin ilmoitetaan vuosittain yli 35 000 osumasta eli etsittyjen henkilöiden tai esineiden löytymisestä. Tämä menestys johtuu ennen muuta siitä, että SIS:llä on keskeinen merkitys rajatarkastusten poistamisessa ja ulkorajoilla suoritettavien tarkastusten tehokkuudessa, sekä siitä, että SIS on yhdennetty osaksi kansallisten poliisi- ja rajavaltaviranomaisten käyttämiä tavanomaisia sovelluksia. Lisäksi SIS:n toimintaa seurataan tiiviisti neuvoston työryhmissä kunkin neuvoston puheenjohtajamaan johdolla.

SIS on täyttänyt lainvalvontaviranomaisten sille asettamat korkeat odotukset, ja nyt on aika toteuttaa kunnianhimoinen laajennus (SIS II), joka tuo mukanaan uusia toimintoja. Ajan myötä nämä nykyistä kehittyneemmät toiminnot merkitsevät sitä, että SIS:stä voitaisiin vähitellen kehittää myös muihin tarpeisiin soveltuva työkalu. Tämä heijastaisi paremmin todellisuutta, joka liittyy vastuun jakamiseen yhteisellä turvallisuuteen perustuvalla alueella. Esimerkki tällaisesta kehittyneemmästä toiminnosta voisi olla mahdollisuus tallettaa järjestelmään biometrisiä tietoja. Tällaisen kehityksen keskeinen etu olisi siinä, että näin voitaisiin tehdä entistä täsmällisempiä hakuja ja välttää ongelmat, joita väistämättä aiheutuu siitä, että tietokannan kasvaessa alfanumeeristen tietojen (tavallisen tekstin) perusteella tehtävät haut tuottavat epätarkkoja tuloksia. Kuten oikeus- ja sisäasioiden ministerit vahvistivat 5.–6. kesäkuuta 2003 pidetyssä kokouksessaan, tämä ei välttämättä

²⁷ EYVL C 160, 4.7.2002.

²⁸ Oikeus- ja sisäasiain neuvosto hyväksyi päätelmät 5.–6. kesäkuuta 2003.

²⁹ KOM(2003) 510 lopullinen.

³⁰ Helleenien tasavallan aloitteet neuvoston asetuksen ja päätöksen hyväksymiseksi Sirene-käsikirjan muuttamisessa noudatettavista menettelyistä, EYVL C 82, 5.4.2003.

tarkoita sitä, että olisi tarpeen muuttaa järjestelmän luonnetta, joka nykyään antaa helposti ja nopeasti tiedon siitä, onko osumia löytynyt vai ei. Joka tapauksessa tällainen kehityskulku tuskin vaikuttaa nykyiseen SIS-järjestelmään, vaan pikemminkin tulevaan SIS II -järjestelmään.

2.1.2. *Europol*

SEU:n 29 ja 30 artiklassa ja Tampereen päätelmissä korostetaan Europolin roolia EU:ssa lainvalvonnan alalla tehtävässä yhteistyössä. Artikloissa myös esitetään eräitä konkreettisia toimenpiteitä, jotka on määrä toteuttaa viiden vuoden kuluessa SEU:n voimaantulosta. Jo aiemmin oli Wienin toimintasuunnitelmassa mainittu eräitä Europolia koskevia toimenpiteitä.

Useimpia SEU:ssa ja Tampereen päätelmissä mainittuja Europolia koskevia toimenpiteitä on käsitelty neuvoston päätöksissä. Monet Wienin toimintasuunnitelmassa mainitut toimenpiteet on niin ikään toteutettu.

Ensimmäinen askel tähän suuntaan otettiin vuonna 2000, kun neuvosto hyväksyi pöytäkirjan Europolin toimivaltuuksien laajentamisesta rahanpesuun yleensä. Tämän tiedonannon mennessä painoon pöytäkirja on edelleen ratifioimatta yhdeksässä jäsenvaltiossa.³¹

Joulukuussa 2001 neuvosto totesi, että kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus ei rajoita toimintaansa aloihin, joilla Europolilla on toimivaltuudet, minkä vuoksi Europolin toimivaltuuksia on syytä laajentaa niin, että se kattaa kaikki Europol-yleissopimuksen liitteessä mainitut rikokset.³² Uudet, laajennetut toimivaltuudet tulivat voimaan 1. tammikuuta 2002, minkä ansiosta Europol voi järjestää toimintansa tehokkaasti.

Marraskuussa 2002 neuvosto hyväksyi pöytäkirjan, jolla Europol-yleissopimukseen lisätään erityisiä artikloja, jotka koskevat Europolin osallistumista jäsenvaltioiden yhteisiin tutkintaryhmiin ja joissa sille annetaan mahdollisuus pyytää jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia aloittamaan tai koordinoimaan rikostutkimuksia yksittäisissä tapauksissa. Pöytäkirjan ratifiointiprosessi jäsenvaltioissa on vielä kesken.³³

Marraskuussa 2003 neuvosto hyväksyi uuden pöytäkirjan, jonka avulla poistetaan useita esteitä Europolin operatiivisten toimintavalmiuksien laajentamisen tieltä. Pöytäkirjan nojalla Europol ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset poliisiyksiköt voivat pitää suoraan yhteyttä toisiinsa ja kyseiset poliisiyksiköt voivat tehdä hakuja Europolin tietojärjestelmässä.

Europolin kehittämiseksi on toteutettu viime vuosina myös muita kuin SEU:ssa, Wienin toimintasuunnitelmassa ja Tampereen päätelmissä mainittuja toimia. Jo Europolin ensimmäisen toimintavuoden aikana nimittäin havaittiin, että organisaatio ei ollut riittävän tehokas.

³¹ EYVL C 358, 13.12.2000. Pöytäkirjan olivat ratifioineet ja ratifioimisasiakirjansa olivat toimittaneet 5. kesäkuuta 2003 mennessä Saksa, Espanja, Ranska, Kreikka, Portugali ja Ruotsi.

³² EYVL C 362, 18.12.2001.

³³ EYVL C 312, 16.12.2002.

Yksi keskeinen ongelma on se, että jäsenvaltiot eivät ole kovin innokkaita toimittamaan Europolille tietoja ja tiedustelutuloksia, mikä heikentää Europolin mahdollisuuksia tuoda rikollisuuden analysointiin EU:n tasolla tarvittavaa lisäarvoa. Tämän seurauksena jäsenvaltiot usein katsovat, että Europol ei täytä asiakkaidensa eli jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköiden tarpeita, eivätkä siksi ole motivoituneita toimittamaan sille lisätietoja. Toinen tähän vaikuttava tekijä on tietojärjestelmän puuttuminen, sillä sen kehittäminen on tätä tiedonantoa laadittaessa edelleen kesken (ks. jäljempänä).

Europolin hallintoneuvosto aloitti vuonna 2002 arvioinnin, jonka tarkoituksena oli selvittää tärkeimmät esteet, jotka haittaavat tehokasta yhteistyötä Europolin kanssa. Europolin kansallisten yksiköiden johtajat laativatkin pitkän luettelon esiin tulleista vaikeuksista ja niiden mahdollisista ratkaisukeinoista. Yksi tärkeimmistä päätelmistä oli, että Europol-yleissopimusta on muutettava joustavammaksi. Kansallisten yksiköiden johtajat totesivat päätelmissään myös, että jäsenvaltioiden on poistettava erilaiset tiedonkulkua haittaavat esteet, jotka usein johtuvat oikeudellisista seikoista. Päätelmät sisältyvät kesällä 2002 laadittuun sisäiseen asiakirjaan, ja ne oli tarkoitus panna täytäntöön vuoden kuluessa.

Vuoden 2002 alkupuoliskolla laadittiin yksityiskohtaisten selvitysten jälkeen pöytäkirja Europol-yleissopimuksen tarkistamisesta. Pöytäkirja kattoi paitsi analyysin, tietojen käyttöoikeudet ja tietosuojan myös Europolin demokraattisen valvonnan. Neuvosto pääsi pöytäkirjasta poliittiseen yhteisymmärrykseen 19. joulukuuta 2002.³⁴ Lisäksi keväällä 2003 ryhdyttiin kolmannen keskinäisen arvioinnin yhteydessä tarkastelemaan tietojen ja tiedustelutulosten vaihtoa jäsenvaltioiden ja Europolin välillä sekä jäsenvaltioiden kesken. Arvioinnin perusteella on tarkoitus laatia tärkeitä suosituksia siitä, miten tällaista yhteistyötä voitaisiin kehittää edelleen.

EU:n jäsenvaltioista saatavien tietojen ohella Europol tarvitsee tehtäviensä suorittamista varten tietoja myös EU:n ulkopuolelta. Europolin yhteistyö kolmansien maiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa eteni merkittävästi 27. maaliskuuta 2000 tehdyssä neuvoston päätöksessä vahvistetun luettelon³⁵ ansiosta. Luettelossa mainitut yhteistyösopimukset ovat Europolin työskentelyn kannalta keskeisiä, sillä ne ovat muodollinen edellytys sille, että Europol voi vaihtaa henkilötietoja asianomaisten kolmansien maiden ja elinten kanssa.

Tähän mennessä Europol on allekirjoittanut yhteistyösopimuksen, johon sisältyy mahdollisuus vaihtaa henkilötietoja paitsi useiden unioniin liittyvien maiden myös Islannin, Norjan ja Interpolin kanssa. Lisäksi se on allekirjoittanut asiaa koskevat sopimukset Euroopan komission ja Euroopan keskuspankin kanssa. Europol neuvottelee parhaillaan sopimuksesta Eurojustin kanssa ja hallinnollisesta järjestelystä Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) kanssa. Vuoden 2003 loppuun mennessä Europol on tehnyt sopimukset kaikkien unioniin liittyvien ja ehdokasmaiden kanssa.

³⁴ Neuvoston asiakirja 13254/02 EUROPOL 76 rev 5.

³⁵ EYVL C 106, 13.4.2000.

Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumat nopeuttivat sopimusten tekemistä Yhdysvaltojen kanssa. Europol allekirjoitti Yhdysvaltojen kanssa 6. joulukuuta 2001 strategista yhteistyötä koskevan sopimuksen ja joulukuussa 2002 sopimuksen henkilötietojen vaihtamisesta. Näistä jälkimmäinen merkitsee myönteistä kehitystä, kun otetaan huomioon Yhdysvaltojen ja EU:n tietosuojalainsäädännön eroavuudet.

Europolin toiminnan tehokkuuden olennainen edellytys on Europolin tietojärjestelmä (Europol Information System, EIS). Europol on laatinut viime vuosien aikana erittäin kehittynyttä järjestelmää, jonka avulla jäsenvaltioiden ja Europolin hallussa olevia tietoja järjestäytyneestä rikollisuudesta voitaisiin säilyttää ja tarkastella hajautetusti. Toistaiseksi järjestelmää ei kuitenkaan ole pystytty ottamaan käyttöön sen monimutkaisuuden vuoksi (11 kielelle on tehty vapaamuotoiset tekstikäännökset). Komissio katsoo, että Europolin suorituskyvyn kannalta on olennaista saada EIS:n yksinkertaistettu versio käyttöön mahdollisimman pian. Kehittyneempi versio ehditään ottaa käyttöön myöhemminkin.

Myös Europolin hallintoa on jatkuvasti muutettu. Vähitellen kävi näet ilmi, että Europolin henkilöstösääntöjä ei voitu soveltaa Europolin johtajistoon tai että niistä puuttuivat kyseisiä virkoja koskevat säännökset. Asetuksia oli näin ollen muutettava lisäämällä niihin säännökset, jotka koskevat Europolin johtajan ja varajohtajan valintaa ja erottamista sekä heihin sovellettavaa kurinpitomenettelyä.³⁶

Toinen tärkeä aihe on Europolin demokraattinen valvonta. Erityisesti Euroopan parlamentti on säännöllisesti pitänyt Europolin valvontaa riittämättömänä. Selvittääkseen asiaa komissio esitti Euroopan parlamentille 26. helmikuuta 2002 tiedonannon Europolin demokraattisesta valvonnasta.³⁷ Tiedonannossa kuvaillaan ja arvioidaan erilaiset Europolin toimintaan vaikuttavat valvontakoneistot (Europol-yleissopimus, tietosuojasäännöt, hallintoneuvoston ylimääräiset tehtävät). Lopputuloksena oli, että Europolin demokraattista valvontaa ei voida pitää riittämättömänä, varsinkin kun otetaan huomioon, että sen toimivaltuudet ovat jäsenvaltioiden kansallisiin poliisivoimiin verrattuna rajoitetut.

Komissio kuitenkin katsoi, että nykyinen järjestely heikentää Europolin valvonnan demokraattisuutta, koska Europolia valvoo 15 eri kansallista parlamenttia ja EP:n osuus valvonnasta on hyvin rajallinen. Komissio on esittänyt eräitä suosituksia tilanteen parantamiseksi. Tärkein suositus koskee kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamenttien edustajista muodostettavan yhteisen komitean perustamista. Komitean tehtävänä on valvoa tiiviisti Europolin kehitystä ja vaihtaa tietoja sen kanssa.

Europolissa onkin tapahtunut paljon neljän viime vuoden aikana. Perustamissopimuksen ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien Europolia koskevat kohdat on pantu täytäntöön, mutta moni Wienin toimintasuunnitelman kohta odottaa edelleen täytäntöönpanoa tai yksityiskohtaista tarkastelua. Joissakin tapauksissa saattaisi tosin olla tarpeen tutkia, ovatko vuonna 1998 annetut suositukset edelleen ajankohtaisia.

³⁶ Neuvoston säädös Europolin henkilöstösääntöjen muuttamisesta, annettu 19 päivänä joulukuuta 2002, EYVL C 24, 31.1.2003.

³⁷ KOM(2002) 95 lopullinen.

Yksi Wienin toimintasuunnitelmassa mainituista toimenpiteistä, jotka oli määrä toteuttaa kahden vuoden kuluessa SEU:n voimaantulosta, koski sen tutkimista, olisiko Europolille myönnettävä pääsy Schengenin tietojärjestelmään. Asiasta on keskusteltu nyt jonkin aikaa. Neuvosto on periaatteessa suostunut siihen, että Europolille myönnetään osittainen pääsy Schengenin tietojärjestelmään ja erityisesti tietoihin, jotka on tallennettu sinne Schengenin yleissopimuksen 95, 99 ja 100 artiklan nojalla. Tätä varten neuvosto tekee lähiaikoina päätöksen Schengenin tietojärjestelmää koskevien Schengenin yleissopimuksen määräysten muuttamisesta siten, että niihin lisätään uusi 101 a artikla, jossa vahvistetaan oikeusperusta Europolin pääsyle Schengenin tietojärjestelmään.

Nykyiseen järjestelmään liittyvien teknisten rajoitusten vuoksi on kuitenkin olemassa riski, että Europolin pääsy voi toteutua vasta kun SIS II on otettu käyttöön, eli aikaisintaan vuonna 2006. Komission mielestä viive on liian pitkä, minkä vuoksi se ehdottaa, että olisi tarkasteltava muita toteuttamiskelpoisia ratkaisuja. Europolille voitaisiin esimerkiksi myöntää pelkät lukuoikeudet kansallisen SIS-järjestelmän kautta. Tämä edellyttäisi kuitenkin vastaavan muutoksen tekemistä myös Schengenin yleissopimukseen.

Europolissa on keskusteltu Europolin kansallisten yksiköiden kanssa tarpeesta perustaa tietokanta tutkittavana olevia tapauksia varten, mutta mihinkään toimiin asian suhteen ei ole vielä ryhdytty. Koska tällainen hanke on väistämättä teknisesti ja oikeudellisesti mutkikas, lienee epärealistista odottaa sen toteutuvan kovin pian.

Wienin toimintasuunnitelmassa mainituista toimista, jotka olisi toteutettava viiden vuoden kuluessa SEU:n voimaantulosta, olisi tarkasteltava lähemmin seuraavia:

Valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta koskevien tilastojen parantaminen ei ole edistynyt, sillä koko EU:n kattavien tilastojen laatimiskriteereistä ei ole vielä päästy yksimielisyyteen. Tämä johtuu siitä, että rikoksista ei ole olemassa yhteisiä määritelmiä, minkä vuoksi kansalliset tilastot eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Keskustelu Europolin toimivaltuuksien laajentamisesta osoitti, että tiettyjen rikosten yhteisistä määritelmistä olisi vaikea päästä yksimielisyyteen.

Kysymystä siitä, pitäisikö Europolilla olla pääsy tullitietojärjestelmään (TTJ) ja miten se olisi järjestettävä, ei ole vielä käsitelty perusteellisesti. Tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevan yleissopimuksen (TTJ-yleissopimuksen) 7 artiklan 3 kohdan perusteella Europolille voitaisiin periaatteessa myöntää oikeus käyttää järjestelmää. Sitä varten olisi kuitenkin laadittava erillinen lisäpöytäkirja. Komissio katsoo, että tämä tärkeä kysymys olisi ratkaistava mahdollisimman pian.

Valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta koskevan tutkimus- ja dokumentaatioverkoston osalta on tapahtunut konkreettista edistystä, sillä Europoliin on perustettu tietohallintokeskus, josta on saatavilla paitsi tietoja lainvalvonnan alan erityisasiantuntemuksesta EU:ssa, esimerkiksi yliopistoissa, myös käytännönläheisemmistä aiheista kuten teknisistä laitteistoista. Lisäksi Europol pyrkii yhdessä jäsenvaltioiden ja komission kanssa muuttamaan järjestäytyntä rikollisuutta EU:ssa koskevan vuosittaisen tilannekatsauksen kuvailevasta asiakirjasta uhkatekijöitä koskevaksi arvioksi. Tarkoituksena on tehdä raportista keskeinen suunnitteluväline EU:n taistelussa järjestäytyntä rikollisuutta vastaan. Komissio esittää, että Europolin kanssa olisi tutkittava tähän mennessä toteutettujen

toimenpiteiden yhdenmukaisuutta Wienin toimintasuunnitelman kanssa sekä mahdollisesti tarvittavia lisätoimia.

Kahden viime vuoden aikana on myös tullut selväksi, että sen sijaan että laadittaisiin ja pantaisiin täytäntöön tiedotusstrategia, jonka avulla kansalaisille kerrottaisiin Europolin toiminnasta ja toimivaltuuksista, on tärkeämpää levittää tätä tietoa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten keskuudessa. Europolin ja jäsenvaltioiden tiedotusstrategioissa onkin keskitytty kehittämään ohjelmaa lainvalvontavirastojen tietoisuuden lisäämiseksi. Ohjelma pannaan täytäntöön vuosina 2003 ja 2004, osaksi EU:n Agis-ohjelmasta saatavan rahoituksen avulla.

Komissio katsoo, että tehokas, pitkäaikainen ohjelma tietoisuuden lisäämiseksi on erittäin tärkeä, jos halutaan parantaa Europolin ja jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköiden keskinäistä ymmärtämystä ja yhteistyötä. Komissio toteaa tyytyväisenä, että Agis-ohjelmasta voidaan saada väliaikaista tukea ohjelman käynnistämiseen. Pidempiaikainen rahoitus on kuitenkin saatava Europolilta ja jäsenvaltioilta.

Neuvosto tutki vuoden 2002 alkupuoliskon aikana mahdollisuutta soveltaa vastaisuudessa yksinkertaisempaa menettelyä Europol-yleissopimuksen muuttamiseksi. Nykyiset menettelyt näet edellyttävät, että jokikinen yleissopimukseen tehtävä muutos on ratifioitava kaikissa jäsenvaltioissa. Toistaiseksi keskusteluissa ei kuitenkaan ole päästy tulokseen. Komission näkemyksen mukaan on erittäin tärkeää yksinkertaistaa menettelyjä Europol-yleissopimuksen tulevien muutosten osalta, erityisesti laajentumista silmällä pitäen. Ainoa käyttökelpoinen ratkaisu on korvata yleissopimus neuvoston päätöksellä 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti. Komissio on valmis laatimaan ehdotuksen asiaa koskevaksi neuvoston päätökseksi.

Europol on toiminut täysimääräisesti nyt neljä vuotta. Tänä aikana on tullut yhä selkeämmin esiin, että siitä voi kehittyä keskeinen tekijä EU:n taistelussa vakavaa kansainvälistä rikollisuutta vastaan. Neuvosto on pannut täytäntöön kaikki SEU:ssa ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainitut konkreettiset toimenpiteet joko päätösten tai neuvoston säädösten muodossa, joista eräät edellyttävät jäsenvaltioiden ratifiointia. Europol voi tehostaa toimintaansa heti kun nämä toimenpiteet on ratifioitu ja pantu täytäntöön kokonaisuudessaan.

Europolin tulevaisuuden osalta voidaan todeta, että lyhyellä aikavälillä kaikki Europolia koskevat säädökset olisi ratifioitava ja pantava täytäntöön. Lisäksi olisi jatkettava tiedotusohjelmaa, otettava käyttöön EIS:n yksinkertaistettu versio ja pantava täytäntöön kansallisten yksiköiden johtajien raportti.

Tämän konsolidointivaiheen jälkeen Europolille olisi myönnettävä eräitä tutkintavaltuuksia. Keskusteltaessa tästä tärkeästä kehitysvaiheesta olisi otettava huomioon myös seuraukset, jotka siitä saattaa aiheutua Europolin oikeudellisen ja parlamentaarisen valvonnan suhteen.

2.1.3. Operatiivinen poliisiyhteistyö, mm. EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmä (TFPC)

Wienin toimintasuunnitelmassa vaadittiin kehittämään ja laajentamaan EU:n lainvalvontayksiköiden operatiivista yhteistyötä kahden vuoden kuluessa SEU:n

voimaantulosta. Esikuvaksi ehdotettiin jäsenvaltioiden tullihallintojen toteuttamia yhteisiä toimia.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 44 kohtaa voidaan pitää ensimmäisenä konkreettisena pyrkimyksenä kehittää ja laajentaa tällaista yhteistyötä. Eurooppa-neuvosto kehottaa siinä perustamaan Euroopan poliisipäälliköiden toimintaryhmän, jotta yhteistyössä Europolin kanssa voitaisiin vaihtaa kokemuksia, parhaita toimintatapoja ja tietoja valtioiden rajat ylittävän rikollisuuden nykysuuntauksista sekä osallistua operatiivisten toimien suunnitteluun.

EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmä (TFPC) kokoontui ensimmäisen kerran huhtikuussa 2000, ja se on kokoontunut nyt kahdeksan kertaa, kerran kunkin puheenjohtajakauden aikana. Useimmissa kokouksissa on pohdittu sitä, mitä tehtäviä toimintaryhmän pitäisi hoitaa. Kööpenhaminassa heinäkuussa 2002 pidetyssä kokouksessa toimintaryhmä sopi seuraavista päätehtävistä:

- Edistää koordinoitua lähestymistapaa valtioiden rajat ylittävään rikollisuuteen EU:ssa mm. järjestäytyntä rikollisuutta koskevien Europolin analyysien avulla.
- Hyväksyä aloitteita sekä suunnitella ja käynnistää operaatioita, jotka liittyvät järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan painopistealoihin ja joihin osallistuu kaksi tai useampia jäsenvaltioita.
- Tarjota foorumi rikollisuuden suuntauksia koskevalle tietojenvaihdolle ja keskustelulle sekä määritellä rikosentorjuntastrategioita.
- Esittää neuvostolle poliisin toimintaa koskevia suosituksia ja huolehtia niiden täytäntöönpanosta ja seurannasta.
- Edistää korkeatasoisten eurooppalaisten poliisijärjestelmien luomista oikeusvaltion ja demokratian periaatteiden alalla.

Kööpenhaminan kokouksessa vuonna 2002 sovittiin myös yhteisten operaatioiden valmistelua, täytäntöönpanoa ja seuranta koskevista menettelyistä, joiden mukaan yhteisiä operaatioita ehdottaa ”operaatiota johtava maa” Europolin suorittaman strategisen analyysin pohjalta. Muut asiasta kiinnostuneet maat voivat liittyä operatiiviseen ryhmään, ja Europol antaa tarvittavaa analyttistä tukea. Edistymis- ja loppuraportit esitetään poliisipäälliköiden toimintaryhmälle. Ei kuitenkaan ole täysin selvää, kuka vastaa yhteisten toimien valmistelusta, suunnittelusta, seurannasta ja arvioinnista.

Huhtikuussa 2002 pidetyssä kokouksessaan poliisipäälliköiden toimintaryhmä sopi ohjauskomitean perustamisesta toimintaryhmän työn jatkuvuuden varmistamiseksi. Komitean tehtävänä on mm. valmistella toimintaryhmän kokoukset, valvoa suositusten jatkotoimia sekä ehdottaa keskustelunaiheita. Ohjauskomitean muodostavat neuvoston edellisen, nykyisen ja tulevan puheenjohtajavaltion, Europolin, komission sekä neuvoston pääsihteeristön edustajat. Vuonna 2003 Roomassa pidetyn poliisipäälliköiden toimintaryhmän kokouksen mukaan ohjauskomitean asemaa olisi vahvistettava esimerkiksi järjestämällä kokouksia useammin tai kutsumalla niihin jäsenvaltioiden poliisivoimien kansainvälisistä

suhteista vastaavia edustajia. Ohjauskomitea kokoontuu seuraavan kerran 30. tammikuuta 2004.

Poliisipäälliköiden toimintaryhmä on toteuttanut useita aloitteita, jotka ovat liittyneet mm. euron suojaamiseen väärentämiseltä, laittomaan maahanmuuttoon, ihmiskauppaan, ajoneuvovarkauksiin ja lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Yleisesti ollaan kuitenkin sitä mieltä, että nämä toimet eivät toistaiseksi ole tuottaneet operatiivista lisäarvoa EU:n tasolla (joskin toimintaryhmän viime kokouksessa 19.–20. toukokuuta 2003 tehdyt päätökset yhteisistä toimista laitonta maahanmuuttoa sekä ihmiskauppaa ja laitonta huumekauppaa vastaan vaikuttavat rohkaiseviltä).

Tehokkuuden puute johtuu monesta eri tekijästä. Jäsenvaltioiden johtavien poliisiviranomaisten toimenkuvaan kuuluu yleensä hyvin erilaisia asioita, sekä hallinnollisia että erittäin poliittisia kysymyksiä, minkä vuoksi EU:n toimintaan liittyvät kysymykset ovat vain yksi monista painopistealoista.

Lisäksi toimintaryhmään kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien toimivaltuudet vaihtelevat huomattavasti. Toisissa jäsenvaltioissa on selkeästi yksi kansallinen poliisipäällikkö, jolla on valtuudet tehdä päätöksiä varojen sitomisesta, kun taas toisissa jäsenvaltioissa toimintaryhmään kuuluva poliisivoimien edustaja on lähtöisin kansallisella tasolla hajautetusta poliisiyksiköstä. Lisäksi edustusjärjestelmä on liittovaltioiden osalta varsin monimutkainen. Ongelmana on myös jatkuvuus toimintaryhmän kokousten välillä, joskin tilanne on parantunut edellä mainitun ohjauskomitean perustamisen myötä.

Poliisipäälliköiden toimintaryhmän toimintaa ovat vaikeuttaneet myös organisatoriset heikkoudet. Koska kokouksia järjestetään yleensä vain yksi kullakin puheenjohtajakaudella, esityslistat ovat liian raskaita, minkä vuoksi asioiden käsittely jää pintapuoliseksi. Lisäksi asiakirjat on toimitettu valtuuskunnille liian myöhään, niin että ne eivät ole ehtineet perehtyä niihin kunnolla. Todettakoon myös, että toimintaryhmän toimintaa ei suinkaan helpota se, että se ei kuulu neuvoston rakenteisiin.

Poliisipäälliköiden toimintaryhmän merkitystä kahden- ja monenvälisten kontaktien parantamisessa jäsenvaltioiden johtavien poliisiviranomaisten kesken ei kuitenkaan pidä väheksyä, sillä nämä ovat ainoita kokouksia, joissa nämä viranomaiset tapaavat toisensa kaikki yhdessä.

Toimintaryhmän jäsenillä on EU:n johtavina poliisiviranomaisina tärkeä kaksoisrooli: koska he toimivat lähellä ministereitä, he voivat vaikuttaa poliisiasioita koskevaan poliittiseen päätöksentekoon, samalla kun heillä on toimivalta päättää poliisiresurssien käytöstä. Toimintaryhmän tulevaisuuden osalta komissio katsoo, että olisi harkittava vakavasti sen sisällyttämistä neuvoston virallisiin rakenteisiin. Näin toimintaryhmä voisi osallistua päätöksentekoon kaikissa EU:n poliisiyhteistyötä koskevissa asioissa. Niin kauan kuin toimintaryhmää ei ole sisällytetty neuvoston rakenteisiin, sen tulisi keskittyä painopistealoilla toteutettavien yhteisten poliisioperaatioiden valmisteluun, suunnitteluun ja seurantaan.

Toimintaryhmän viime kokouksessa maaliskuussa 2004 keskusteltiin valmisteluasiakirjasta, jossa käsitellään toimintaryhmän tulevaisuutta Euroopan perustuslakia koskevan sopimusluonnoksen valossa.

2.1.4. Euroopan poliisiakatemia (CEPOL)

Tampereen Eurooppa-neuvosto esitti, että ylimmille lainvalvontaviranomaisille tarkoitetun Euroopan poliisiakatemian toiminta aloitettaisiin nykyisten kansallisten keskuspoliisiopistojen verkoston pohjalta. Neuvosto tekikin 22. joulukuuta 2000 päätöksen Euroopan poliisiakatemian perustamisesta³⁸. Akatemiasta käytetään myös Suomessa sen ranskankieliseen nimeen perustuvaa lyhennettä CEPOL.

Joulukuun 22. päivänä 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 6 artiklan 1 kohdassa todetaan, että poliisiakatemian tavoitteena on ”osallistua jäsenvaltioiden ylimpien poliisiviranomaisten kouluttamiseen” ja että akatemia ”tukee ja kehittää eurooppalaista tapaa käsitellä tärkeimpiä jäsenvaltioissa esiintyviä, erityisesti rajat ylittäviä ongelmia rikollisuuden torjunnan, rikollisuuden ehkäisemisen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon alalla”.

CEPOLin pää tavoitteet ja -tehtävät ovat lisätä muiden jäsenvaltioiden kansallisten poliisijärjestelmien ja -organisaatioiden, Europolin sekä rajat ylittävän poliisiyhteistyön tuntemusta Euroopan unionissa, vahvistaa kansainvälisten sopimusten tuntemusta, erityisesti niiden joita jo sovelletaan EU:n tasolla rikosentorjuntaan liittyvän yhteistyön alalla, antaa demokraattisten takeiden noudattamista ja erityisesti puolustuksen oikeuksien huomioon ottamista koskevaa koulutusta, sekä tukea yhteistyötä muiden poliisioppilaitosten kanssa.

CEPOL voi toteuttaa tavoitteidensa saavuttamiseksi erilaisia toimia, mm. tarjota ylimmille poliisiviranomaisille yhteisiin vaatimuksiin perustuvia koulutusjaksoja, osallistua yhdenmukaisten kurssiohjelmien ja tarvittavien jatkokoulutusohjelmien laatimiseen, antaa asiantuntijakoulutusta, kehittää ja tarjota koulutusta kouluttajille, levittää parhaita käytäntöjä ja tutkimustuloksia, kehittää ja tarjota koulutusta, jonka tarkoituksena on valmistaa Euroopan unionin ja unionin jäsenyyttä hakeneiden valtioiden poliisiviranomaisia osallistumaan ei-sotilaalliseen kriisinhallintaan, sekä helpottaa asianmukaista poliisivaihtoa ja poliisien siirtoa muihin tehtäviin koulutuksen puitteissa. CEPOL voi tehdä yhteistyötä myös EU:n ulkopuolisten maiden kansallisten poliisiopistojen kanssa. CEPOLin toimintaan voivat osallistua unionin jäsenyyttä hakeneiden maiden sekä Islannin ja Norjan ylimmät poliisiviranomaiset ja mahdollisesti myös EU:n toimielinten ja muiden elinten virkamiehet.

Poliisiakatemian perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen mukaan CEPOL esittää vuoden 2003 loppuun mennessä neuvostolle kertomuksen toiminnastaan ja tulevaisuudestaan. CEPOLin alkutaival on kuitenkin ollut hankala, koska sille ei 22. joulukuuta 2000 tehdystä neuvoston päätöksessä annettu oikeushenkilöyttä eikä omaa talousarviota. Ensimmäisenä toimintavuotena sillä ei ollut lainkaan talousarviota eikä sihteeristöä, ja senkin jälkeen kun sihteeristö päätettiin sijoittaa

³⁸ EYVL L 336, 30.12.2000.

väliaikaisesti Kööpenhaminaan, akatemialle aiheutui hallinnollisia vaikeuksia, koska sen käyttöön ei voitu asettaa henkilöstöä.

CEPOLin toiminnan arvioinnissa olisikin otettava huomioon nämä alkuvaikeudet. Sittenkin on tapahtunut huomattavaa edistymistä. Vuodesta 2001 lähtien CEPOLin kurssitarjonta on jatkuvasti lisääntynyt: vuonna 2001 kurseja järjestettiin 10, ja vuonna 2003 jo 38. Aiheet ovat vaihdelleet terrorismintorjunnasta yleisen järjestyksen säilyttämiseen ja rajavalvontaan. CEPOL on myös avannut oman Internet-sivuston ja ennen muuta poliisien koulutusverkoston (European Police Learning Network, EPLN); kyseessä on innovatiivinen väline, joka tarjoaa virtuaalista poliisikoulutusta Internetissä. Komissio on tukenut EPLN:n kehittämistä Oisin- ja Agis-ohjelmien kautta.

Brysselissä 13. joulukuuta 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi eräiden yhteisön virastojen sijoituspaikoista. Päätettiin muun muassa, että CEPOLin sijoituspaikaksi tulee Yhdistynyt kuningaskunta. Lisäksi tätä tiedonantoa viimeisteltäessä on käsiteltävänä kaksi muuta CEPOLiin liittyvää aloitetta: Irlannin aloite 22. joulukuuta 2000 tehdyn neuvoston aloitteen muuttamisesta antamalla CEPOLille oikeushenkilöys³⁹, ja Yhdistyneen kuningaskunnan aloite CEPOLin sijoittamisesta Bramshilliin⁴⁰.

Näiden aloitteiden hyväksyminen ratkaissee CEPOLin kaksi kiperintä lyhyen aikavälin ongelmaa. On kuitenkin selvää, että nämä CEPOLin perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen tarkistukset helpottavat CEPOLin tilannetta vain osittain ja että sen tulevaisuutta olisi käsiteltävä syvällisemmin.

Sen lisäksi, että CEPOLilta puuttuu oikeushenkilöys ja sen sihteeristöltä vakinainen sijoituspaikka, sen toiminnan yhteydessä on tullut esiin eräitä rakenteellisia ongelmia. Ongelmat liittyvät lähinnä siihen, että yksittäiset poliisioppilaitokset eivät pysty järjestämään kurseja asianmukaisella tavalla, ja/tai että osa niistä, joille koulutus on tarkoitettu, eivät välttämättä voi osallistua siihen riittämättömän kielitaidon vuoksi. Eräiden unionin jäsenyyttä hakeneiden maiden osalta myös taloudelliset vaikeudet ovat supistaneet osallistumista CEPOLin toimintaan.

Edellä mainittuja rakenteellisia ongelmia on jatkuvasti pohdittu ja niistä on keskusteltu CEPOLissa. On todettu, että EU:n poliisiviranomaisten kielikoulutusta on parannettava, ja ongelma pyritään ratkaisemaan ainakin osaksi EPLN:n avulla. Tämä on kuitenkin edelleen yksi poliisikoulutuksen alalla tehtävän yhteistyön suurimpia esteitä, ja sitä olisi käsiteltävä painopistealueena.

Siitä ei sinänsä pitäisi aiheutua ongelmia, että EU:n eri poliisioppilaitokset suhtautuvat koulutukseen eri tavoin. Tarvitaan kuitenkin yhteisiä menettelytapoja ja laatuvaatimuksia, jotta voidaan varmistaa poliisikoulutuksen tietty vähimmäistaso EU:ssa, ainakin tietyillä yhteisen edun mukaisilla aloilla ja niiden viranomaisten osalta, jotka osallistuvat suoraan niihin liittyvään toimintaan.

³⁹ EUVL C 1, 6.1.2004.

⁴⁰ EUVL C 20, 24.1.2004.

CEPOLin tulisi jatkossa keskittyä yhteisten oppijaksojen ja opetusmenetelmien kehittämiseen poliisiyhteistyön painopistealoilla. Niitä voitaisiin sitten soveltaa yhdenmukaisella tavalla kaikissa kansallisissa poliisioppilaitoksissa. Voidakseen täyttää tehtävänsä asianmukaisella tavalla CEPOLilla olisi oltava oikeushenkilöys ja riittävän suuri sihteeristö, ja sen pitäisi saada rahoitusta EU:n talousarviosta.

2.1.5. Muut SEU:n 30 artiklassa mainitut aiheet

2.1.5.1. Tutkintatekniikat

Poliisilla on rikollisuuden suhteen kahtalainen tehtävä: yhtäältä se kerää tietoa paljastaakseen rikoksia ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja toisaalta se tutkii rikoksia ja avustaa oikeusviranomaisia syytetoimissa. Voidakseen täyttää nämä tehtävät poliisi tarvitsee erilaisia tutkintatekniikoita.

SEU:n 30 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan poliisiyhteistyön yhteistä toimintaa on ”erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden vakavien muotojen paljastamiseen liittyvien erityisten tutkintatekniikoiden yhteinen arviointi”. Wienin toimintasuunnitelman mukaan tällainen arviointi on suoritettava kahden vuoden kuluessa SEU:n voimaantulosta. Vaikka Europolin yhteydessä on laadittu yhteisiä suuntaviivoja mm. ilmiantajien tai valvotun läpilaskun käyttämisestä, nämä ovat vain ohjeita, joita ei välttämättä sovelleta kaikissa jäsenvaltioissa. Tästä kohdasta ei toistaiseksi olekaan olemassa yhteistä EU:n tason tulkintaa.

SEU:n 30 artiklan 1 kohdan a alakohdassa erotetaan selkeästi toisistaan rikosten *ehkäiseminen*, *paljastaminen* ja *tutkinta*. Tämä näyttäisi vahvistavan, että rikosten paljastaminen on eri asia kuin niiden tutkinta. Voitaisiin siis päätellä, että 30 artiklan 1 kohdan d alakohdassa mainituilla ”erityisillä tutkintatekniikoilla” tarkoitetaan menettelyjä, joiden avulla lainvalvontaviranomaiset pyrkivät pääsemään rikollisen toiminnan jäljille, eli esimerkiksi riskianalyysejä, profilointia sekä rahansiirtojen seurantaa. Tällaiset tekniikat ovat osoittautuneet tehokkaiksi välineiksi mm. huumekauppaan ja rahanpesuun liittyvien vakavien rikollisuuden muotojen paljastamiseksi.⁴¹ Siksi komissio katsoo, että olisi hyödyllistä tilata näitä tekniikkoja koskeva asiantuntija-arvio, jotta voitaisiin selvittää, mitä niistä voidaan soveltaa ”hyvinä” tai ”parhaina” käytäntöinä eri tilanteissa.

Komissio katsoo myös, että arviointia ei pitäisi rajoittaa koskemaan pelkästään rikosten paljastamisessa käytettyjä tutkintatekniikoita, vaan että siinä olisi käsiteltävä myös tekniikoita, jotka ovat erityisen merkittäviä vakavan rikollisuuden tutkinnassa. Tällaisia tekniikoita ovat esimerkiksi ne, joita käytetään tietojen keräämisessä ja käsittelyssä (mm. ilmiantajien kohtelu, henkilöiden valvonta, valvottu läpilasku, peitetutkinta, etsinnät ja takavarikot) ja jotka mainitaan tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyssä yleissopimuksessa⁴² ja keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyssä yleissopimuksessa⁴³. Muita esimerkkejä on saatavilla erityisesti rikospaikalla tehtävän teknisen rikostutkinnan (*forensics*) eri aloilta.

⁴¹ Lain noudattamisen valvontaa huumeusaineiden laittoman kaupan torjunnassa koskeva toinen keskinäinen arviointikierrös. Asiakirja 9615/3/03 REV 3 CRIMORG 43, 22.9.2003.

⁴² Neuvoston säädös, annettu 18 päivänä joulukuuta 1997 (EYVL C 24, 23.1.1998).

⁴³ EYVL C 197, 12.7.2000.

Euroopan tulevaisuuden valmistelukunnan laatimassa perustuslakia koskevassa ehdotuksessa esitetään 30 artiklan 1 kohdan d alakohtaan joitakin muutoksia. Ehdotuksessa ei puhuta tutkintatekniikoiden ”yhteisestä arvioinnista” vaan mahdollisuudesta vahvistaa esim. puitelailla ”toimenpiteitä, jotka koskevat ... yhteisiä tutkintatekniikoita vakavan järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseksi”.

Komission mielestä neuvoston pitäisi nyt ottaa tavoitteekseen sopia hyviksi havaittujen tutkintatekniikoiden käyttämisestä kaikkialla EU:ssa vakavien rikollisuuden muotojen paljastamiseksi. Komissio katsoo kuitenkin, että tällaisia toimenpiteitä ei pitäisi rajoittaa yksinomaan rikosten paljastamiseen vaan että niiden olisi katettava myös rikosten ehkäiseminen ja tutkinta.

Lopuksi komissio katsoo, että on aiheellista mainita lyhyesti myös DNA-profiilien käytön merkitys rikosten selvittämisessä. Eräissä jäsenvaltioissa on saavutettu viime vuosina vaikuttavia tuloksia, kun rikoksia on voitu selvittää tai niiden selvittämistä on voitu nopeuttaa kansallisten DNA-tietokantojen avulla. Tällaisten tietokantojen käyttöönotto kaikissa jäsenvaltioissa lisäisi selkeästi EU:n kapasiteettia selvittää rikoksia paremmin ja tehokkaammin. On kuitenkin huolehdittava siitä, että sekä kansallista että EU:n tietosuojalainsäädäntöä noudatetaan tunnollisesti. Rikosten selvittäminen EU:ssa kehittyisi edelleen, jos jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköt voisivat vertailla toistensa tietokantoihin tallennettuja DNA-profiileja.

2.1.5.2. Forensinen tiede

Forensisella tieteellä tarkoitetaan rikospaikkatutkintaa, todistusaineiston keräämistä, laboratoriotutkimuksia ja löydösten tulkittamista sekä niiden perusteella tehtyjen päätelmien esittämistä tiedustelua tai tutkintaa varten tai todisteina oikeudenkäynnissä. Forensisen tieteen eri aloja ovat mm. toksikologia, serologia ja DNA-profilointi, näytteiden tutkimus (esim. palojäänteet, lasi-, maali- ja ruutisavuhiukkaset), ballistiset tutkimukset, käsialojen ja asiakirjojen analysointi, sormenjälkien ja esimerkiksi ampuma-aseiden, työkalujen ja jalkineiden jättämien jälkien tutkimus, äänite-, kuvanauha- ja tietokoneanalyysit, onnettomuustutkinta, rikospaikkatutkinta ja oikeuspatologia.

Toimien tarkoituksena on selvittää, mitä rikostapauksissa oikeastaan on tapahtunut. Siksi on erityisen tärkeää, että forensiset tutkimukset ovat mahdollisimman korkealaatuisia ja että niiden suorittajat ovat riippumattomia, puolueettomia ja lahjomattomia.

Euroopan eri maiden oikeuslääketieteellisissä laboratorioissa suoritetaan vuosittain tuhansia tapaustutkimuksia eli yksittäiseen rikostutkintaan kuuluvia tutkimuksia, jotka liittyvät mm. oikeuslääketieteen eri aloihin. Tapaustutkimusten ohella laboratorioissa harjoitetaan myös tutkimus- ja kehittämistyötä sekä koulutus- ja kurssitoimintaa.

Useimmat rikostekniset laboratoriot toimivat poliisiorganisaation alaisuudessa tai ovat julkisen sektorin laboratorioita, jotka tekevät tiivistä yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa.

Euroopan johtavat rikostekniset laboratoriot ovat jo 1990-luvun alusta lähtien vaihtaneet tietoa forensisen tieteen instituuttien verkoston kautta (*European Network*

of Forensic Science Institutes, ENFSI). ENFSIin kuuluu tätä nykyä 49 rikosteknistä laboratoriota 33:sta eri maasta. ENFSIn perussäännön mukaan verkoston tarkoituksena on varmistaa, että forensisen tieteen kehittäminen ja toteuttaminen kaikkialla Euroopassa on maailman huippuluokkaa. Näitä tavoitteita pyritään toteuttamaan paitsi yhteisissä kokouksissa myös 15 asiantuntijatyöryhmässä, jotka käsittelevät forensisen tieteen eri aloja.

ENFSIn ansiosta EU:n jäsenvaltioiden rikostekniset laboratoriot ovat viime vuosina huomattavasti lisänneet yhteistyötä sekä keskenään että muiden Euroopan maiden rikosteknisten laboratorioden kanssa.

Useimmissa maissa, myös EU:n jäsenvaltioissa, rikosteknisille laboratorioille on asetettu vain muutamia virallisia laatuvaatimuksia. Tämä on räikeässä ristiriidassa verrattuna niihin vaatimuksiin, joita sovelletaan esimerkiksi elintarvikkeisiin, juomiin, lihan tarkastukseen, uusiin lääkkeisiin ja juomaveteen. Näitä aloja varten on perustettu viralliset elimet, joiden tehtävänä on valvoa laatuvaatimusten noudattamista, niin että laboratoriotutkimusten tulokset ovat kohtuullisen luotettavia ja että ne voidaan hyväksyä perusteeksi yleensä laajakantoisille päätöksille.

Ensimmäinen keskeinen toimenpide EU:n rikosteknisten laboratorioden laadun parantamiseksi on konkreettisten laatuvaatimusten asettaminen. 1980-luvulta lähtien yleisesti hyväksytty tapa parantaa tietyn laboratorion työn laatua on ollut edellyttää, että sen laadunvarmistusjärjestelmä perustuu johonkin yleisesti tunnustettuun standardiin. Tällaisia standardeja on ollut olemassa jo vuosia. Ne sisältävät kaikki tekniset ja organisaatioon liittyvät näkökohdat, jotka ovat tarpeen tietyn vähimmäislaadun takaamiseksi. Rikosteknisissä laboratorioita varten suositellaan laboratorioden yleisstandardia NEN-EN-ISO/IEC 17025 sekä standardia ILAC-G19:2002, joka koskee standardin 17025 soveltamista rikosteknisissä laboratorioissa. Tällainen lähestymistapa on paljon tehokkaampi ja toimivampi kuin jäykkä menettelytapojen yhdenmukaistaminen.

Laadunvarmistusjärjestelmän käyttöönotto on kallista ja vie aikaa. Siksi laboratorioille on syytä antaa kohtuullisesti aikaa standardin käyttöönottoa varten. Sen lisäksi, että rikosteknisissä laboratorioissa otetaan käyttöön virallisesti hyväksytty laadunvarmistusjärjestelmä, poliisi- ja oikeusviranomaisia olisi kannustettava tekemään yhteistyötä ainoastaan tällaisten valtuutettujen laboratorioden kanssa.

Toistaiseksi vain kuudella ENFSI:n jäsenlaboratoriolla (kaikki EU:n jäsenvaltioista) on virallisesti hyväksytty laadunvarmistusjärjestelmä, joka perustuu kahteen edellä mainittuun standardiin. Ensimmäinen keskeinen toimenpide EU:n teknisten rikoslaboratorioden laadun parantamiseksi olisikin saada ne kaikki ottamaan käyttöön näihin kahteen standardiin perustuva ja niiden kansallisen akkreditointielimen hyväksymä laadunvarmistusjärjestelmä (edellyttäen, että kyseinen kansallinen elin kuuluu kansainväliseen akkreditointi- ja sertifiointijärjestelmään).

ENFSIstä on muodostunut EU:n forensisen tieteen asiantuntijoiden hyödyllinen yhteistyöelin. Sitä ei kuitenkaan voida käyttää EU:n virallisena edustajana forensisen tieteen alalla, koska siihen kuuluu jäseniä myös EU:n ulkopuolelta. ENFSIn

alaisuuteen olisikin suositeltavaa perustaa virallinen EU-jäsenten alaryhmä, johon EU voisi luoda viralliset suhteet.

EU:n tasolla on olemassa vain kaksi forensista tiedettä koskevaa asiakirjaa, nimittäin kaksi DNA-analyysitulosten vaihdosta annettua neuvoston päätöslauselmaa, jotka on annettu 9. kesäkuuta 1997⁴⁴ ja 25. kesäkuuta 2001⁴⁵. Ne eivät ole oikeudellisesti sitovia. Oisin-ohjelmasta on myönnetty yhteisön rahoitusta eri hankkeille, joiden tarkoituksena on yhteisten laatuvaatimusten asettaminen rikosteknisille laboratorioille. Näiden selvitysten tulokset saattaisivat olla hyödyllisiä EU:n tasolla. Komissio ehdottaakin, että ne kootaan yhteen ja esitetään poliisiyhteistyötä käsittelevälle neuvoston työryhmälle keskustelua ja jatkotoimia varten.

2.1.6. Muut poliisiyhteistyöhön liittyvät aiheet

2.1.6.1. Terrorismi

Terrorismin torjunta mainitaan yleisellä tasolla SEU:n 29 artiklassa. Terrorismi on vakavan rikollisuuden yksi erityismuoto. Tässä tiedonannossa ei ole tarkoitus käsitellä yksittäisiä rikollisuuden muotoja, mutta vuoden 2001 syyskuun 11. päivän ja vuoden 2004 maaliskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen kansainvälisen terrorismin torjunta on noussut korkeimman poliittisen huomion kohteeksi, ja myös EU on toteuttanut monia aloitteita mm. poliisiyhteistyön alalla parantaakseen jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköiden tehokkuutta terrorismintorjunnassa. Poliisiyhteistyötä koskeva tiedonanto jäisi näin ollen vajaaksi, ellei siinä käsiteltäisi edes lyhyesti yhteistyötä tällä erityisalalla.

Valtioiden terrorismintorjuntatoiminta perustuu lähinnä tiedustelu- ja poliisiyksiköiden sekä oikeusviranomaisten yhteistyöhön. Niissä jäsenvaltioissa, joissa on perinteisesti esiintynyt sisäistä terrorismia, on perustettu poliisin sisäisiä tiedusteluyksiköitä, jotka kuuluvat terrorismintorjunnan eturintamaan. Näissä maissa terrorismiuhkia käsittelevät yleensä poliisin tiedusteluyksiköt, kun taas perinteiset tiedusteluyksiköt keskittyvät kansallista turvallisuutta koskeviin ulkoisiin uhkatekijöihin. Jäsenvaltioissa, joissa tällaista sisäisen terrorismin uhkaa ei ole ollut, vastuu terrorismintorjuntaan liittyvien tietojen keräämisestä, analysoinnista ja levittämisestä kuuluu turvallisuus- ja tiedusteluyksiköille.

Unionin sisällä voidaankin siis erottaa kaksi yhteistyön muotoa, jotka pitkälti määrittävät institutionaalisten rakenteiden kapasiteetin hallinnoida terrorismintorjuntayhteistyötä tehokkaasti: toinen yhteistyömuoto on käytössä poliisivoimien ja toinen turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden välillä. Jäsenvaltioiden tiedustelupalvelut ovat jo jonkin aikaa tehneet yhteistyötä terrorismintorjunnan alalla ”Bernin klubiksi” kutsutun epävirallisen yhteistyörakenteen puitteissa, johon osallistuu myös eräitä EU:n ulkopuolisia Euroopan maita. Yhteistyö perustuu keskinäiseen luottamukseen ja joustavuuteen. Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän jälkeen jäsenvaltioiden tiedustelupalvelut ovat tehostaneet koordinointia Bernin klubin terrorismintorjuntaryhmän (Counter-terrorism group, CTG) yhteydessä.

⁴⁴ EYVL C 193, 24.6.1997.

⁴⁵ EYVL C 187, 3.7.2001.

Ryhmä muodostuu tiedustelupalveluiden terrorismintorjunta-asiantuntijoista. Poliisin yksiköt eivät ole mukana tämän ryhmän toiminnassa.

EU:n kolmanteen pilariin liittyvää institutionaalista terrorismintorjuntaa koordinoidaan terrorismia käsittelevässä neuvoston työryhmässä (Terrorism Working Group, TWG). Osa TWG:n valtuuskunnista edustaa poliisin tiedusteluyksiköitä, toiset turvallisuus- ja tiedusteluyksiköitä, jotkut molempia. Valtuuskuntien erilaiset taustat hankaloittavat yhteistyötä, koska eri yksiköiden välillä ei ole tarvittavaa luottamusta. Myös Europol on mukana työryhmässä.

Europolin rooli EU:n terrorismintorjuntapolitiikassa on sikäli ongelmallinen, että jäsenvaltioiden poliisi- ja tiedusteluyksiköissä katsotaan yhä usein, että sillä ei ole riittävästi kapasiteettia toimia johtajana tällä alalla ja että sen tietojenvaihtojärjestelmä on liian jäykkä. Erityisesti tiedusteluyksiköt ovat olleet vastahakoisia hyväksymään Europolia yhteistyökumppanikseen. Vaatimus, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava Europolille kaikki operatiiviset tiedot ja tiedustelutiedot, on yksi niistä toimenpiteistä, jotka komissio mainitsi terrorismintorjuntayhteistyön kehittämistä käsittelevää Eurooppa-neuvoston kokousta varten laatimassaan muistiossa⁴⁶. Kokous pidettiin Brysselissä 19. maaliskuuta 2004 reaktionä Madridissa viikkoa aiemmin tapahtuneisiin terroris-iskuihin.

On tosin myönnettävä, että terrorismintorjuntayhteistyö EU:ssa on parantunut vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto kokoontui jo 20. syyskuuta 2001 ylimääräiseen kokoukseen ja hyväksyi monia tärkeitä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tehostaa terrorismintorjuntaa unionissa. Tavoitteena on kehittää oikeudellista ja poliisiyhteistyötä, torjua terrorismin rahoitusta ja tehostaa rajatarkastuksia sekä parantaa lento- ja meriliikenteen turvallisuutta ja yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa (tämän perusteella on tehty sopimuksia Europolin ja Yhdysvaltojen poliisiyksiköiden kanssa henkilötietojen vaihtamisesta ja yhteyshenkilöiden nimeämisestä).

Poliisiyhteistyön alalla tapahtui edistymistä, kun sovittiin konkreettisista toimenpiteistä poliisin, Europolin ja jäsenvaltioiden tiedusteluyksiköiden suhteiden parantamiseksi. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että Europoliin on perustettu terrorismintorjunnan asiantuntijoiden erityisryhmä (Counter Terrorism Task Force, COTER). Lisäksi on perustettu monikansallisia yksiköitä terrorismia koskevien tietojen keräämiseksi ja vaihtamiseksi. Terrorismintorjuntayksiköiden ja poliisin tiedusteluyksiköiden päälliköt ovat pitäneet yhteisiä kokouksia, minkä lisäksi tarkastuksia ulkorajoilla sekä lentokenttien ja lentokoneiden turvallisuusvaatimuksia on tiukennettu. Lisäksi on kehitetty terroristien profilointia. EU:n poliisipäälliköiden erityisryhmä on myös sopinut tietojenkäsittelyä ja operatiivisten yksiköiden yhteistyötä koskevista parannuksista.

Oikeudellisen ja poliisiyhteistyön alalla neuvosto hyväksyi 13. kesäkuuta 2002 terrorismintorjuntaa koskevan puitepäättöksen⁴⁷, jonka tarkoituksena on lähentää

⁴⁶ SEC(2004) 348 ”Commission paper on terrorism to the Council, providing input for the European Council”, 18.3.2004.

⁴⁷ Neuvoston päätös N:o 2002/475/YOS, tehty 13.6.2002, EYVL L 164, 22.6.2002.

terrorismirikosten määritelmiä kaikissa jäsenvaltioissa ja laatia rangaistuksia ja seuraamuksia koskevat yhteiset vähimmäisvaatimukset. Toinen uusi säädös koskee eurooppalaista pidätysmääräystä⁴⁸, jonka tarkoituksena on helpottaa rikoksen vuoksi tapahtuvaa luovuttamista jäsenvaltioiden välillä korvaamalla sitä koskevat nykyiset säädökset. Se kattaa mm. terroriteot ja -rikokset. Lisäksi helmikuussa 2002 perustettiin Eurojust⁴⁹, jossa ovat edustettuina eri jäsenvaltioiden syyttäväviranomaiset ja tuomarit sekä muut vastaavan tason lainvalvontaviranomaiset. Neuvosto teki 28. marraskuuta 2002 päätöksen⁵⁰ oikeusjärjestelmien arviointijärjestelmän perustamisesta ja niiden soveltamisesta kansallisella tasolla terrorismin torjumiseksi. Lisäksi neuvosto teki 19. joulukuuta 2002 päätöksen⁵¹ poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi.

Madridissa toteutetut iskut kuitenkin osoittivat selkeästi, että terrorismi on edelleen uhka EU:n turvallisuudelle. Komissio totesi Euroopan turvallisuusstrategiaa koskevassa kommentissaan terrorismintorjunnasta⁵², että ”terrorismi uhkaa EU:n keskeisiä tavoitteita, jotka liittyvät henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, mikä osoittaa selkeästi, että sisäinen ja ulkoinen turvallisuus liittyvät erottamattomasti toisiinsa”. Tämän vuoksi tehokas koordinaatio on olennaisen tärkeää, jotta terrorismia voidaan torjua EU:n alueella tuloksekkaasti.

Edellä esitetyn perusteella on olennaista kehittää koordinaatiota kaikkien niiden yksiköiden välillä, jotka osallistuvat terrorismintorjuntaan neuvoston rakenteiden yhteydessä. Ensimmäisenä toimenpiteenä kaikkiin TWG:n valtuuskuntiin voitaisiin sisällyttää sekä poliisiin kuuluvien että muiden tiedusteluyksiköiden edustajia ja vahvistaa Europolin asemaa EU:n terrorismintorjuntapolitiikassa. Myöhemmin Bernin klubin terrorismintorjuntaryhmä CTG olisi liitettävä kiinteämmin TWG:n ja COTERin yhteyteen. Europolista olisi tehtävä keskeinen tiedustelupalvelu, jonka omaan terrorismitietokantaan voitaisiin tallentaa tietoja henkilöistä, tapahtumista, terrorismiin viittaavista tekijöistä ja operaatioista Europol-yleissopimuksen tietosuojaa koskevien määräysten mukaisesti. Hiljattain otettiin merkittävä edistysaskel, kun Europol sai mahdollisuuden osallistua monikansallisiin tilapäisiin työryhmiin, joiden tehtävänä on kerätä ja vaihtaa terrorismia koskevia tietoja. Europol voi myös liittyä yhteystoimistojen verkostoon (Bureaux de Liaison, BDL) heti kun turvallisuustakeet ja Europolin yleissopimuksen vaatimukset täyttyvät. Neuvoston suositus monikansallisten yksiköiden perustamiseksi terrorismiin liittyvien tietojen keräämistä varten⁵³ olisi muutettava oikeudellisesti sitovaksi säädökseksi.

Kuten edellä mainitussa terrorismintorjuntaa koskevassa komission asiakirjassa todetaan, on hyvät perusteet kehittää terrorismintorjunnan koordinaatiota EU:n toimielimissä (TWG:n ja COTERin laatiman EU:n riskiarviointien yhteenvedon sekä näiden ryhmien yhteisten kokousten pohjalta) sekä vahvistaa TWG:n asemaa EU:n politiikan linjaamisessa. Kaikkien tässä luvussa mainittujen toimenpiteiden

⁴⁸ Neuvoston päätös N:o 2002/584/YOS, tehty 13.6.2002, EYVL L 190, 18.7.2002.

⁴⁹ Neuvoston päätös N:o 2002/187/YOS, tehty 28.2.2002, EYVL L 63, 6.3.2002.

⁵⁰ Neuvoston päätös N:o 2002/996/YOS, tehty 28.11.2002, EYVL L 349, 24.12.2002.

⁵¹ Neuvoston päätös N:o 2003/48/YOS, tehty 19.12.2003, EYVL L 16, 22.1.2003.

⁵² SEC(2004) 332, 19.3.2004.

⁵³ Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 13.6.2002 antama suositus.

yhteydessä on tietenkin noudatettava tinkimättä henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä.

2.1.6.2. Muut poliisiyhteistyöhön liittyvät aiheet

Yleinen järjestys ja turvallisuus korkean tason kokousten yhteydessä

Nizzassa ja Göteborgissa pidettyjen Eurooppa-neuvoston kokousten ja erityisesti Genovassa heinäkuussa 2001 pidetyn G8-maiden kokouksen yhteydessä järjestetyt väkivaltaiset mielenosoitukset ovat herättäneet kasvavaa huolta poliisivoimien kyvystä varmistaa yleinen järjestys ja turvallisuus perusoikeuksia samalla noudattaen. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto käsitteli aihetta ylimääräisessä kokouksessaan 13. heinäkuuta 2001. Kokouksessa sovittiin toimenpiteistä, joiden avulla pyritään estämään väkivaltaiset häiriöt korkean tason kokousten yhteydessä, mm. tehostetusta yhteistyöstä poliisin eri toiminta-aloilla, tietojenvaihdosta henkilötietojen suojaa koskevia määräyksiä noudattaen, sekä rajojen ylittämiseen, oikeudelliseen yhteistyöhön ja organisointiin liittyvistä toimenpiteistä.

Samalla neuvosto korosti, että kansalaisille on taattava oikeus ilmaista vapaasti mielipiteensä ja kokoontua yhteen rauhallisesti niin, että sekä väenkokouksen osanottajien että ulkopuolisten turvallisuus ja omaisuus on turvattu. Neuvosto suositteli, että julkisten mielenosoitusten järjestäjien ja kokousten isäntämaan viranomaisen on käytävä keskenään rakentavaa vuoropuhelua ja luotava tiiviit kansainväliset yhteydet sen varmistamiseksi, että väkivaltaiset ryhmät eivät käytä hyväkseen laillisia mielenosoituksia.

EU:n poliisipäälliköiden erityisryhmä ehdotti neuvostolle, että perustettaisiin asiantuntijaryhmä, joka saisi tehtäväkseen laatia poliisia ja viranomaisia varten yhteisen käsikirjan korkean tason kokouksiin valmistautumisesta. Ryhmän ehdotuksen pohjalta onkin laadittu tällainen käsikirja.

Neuvosto on myös hyväksynyt joitakin asiakirjoja poliisiyhteistyön tehostamiseksi muilla aloilla. Osa niistä on oikeudellisesti sitovia, kuten 25. huhtikuuta 2002 tehty neuvoston päätös turvallisuudesta kansainvälisten jalkapallo-ottelujen yhteydessä⁵⁴, 13. kesäkuuta 2002 tehty neuvoston päätös joukkotuhonnasta, ihmisyyttä vastaan tehdyistä rikoksista ja sotarikoksista vastuussa olevia henkilöitä koskevan eurooppalaisen yhteyspisteiden verkoston perustamisesta⁵⁵ ja 28. marraskuuta 2002 tehty neuvoston päätös julkisuuden henkilöiden eurooppalaisen suojeluverkoston perustamisesta⁵⁶.

Varsin monet hyväksytyistä asiakirjoista eivät kuitenkaan ole sitovia. Ei-sitovien asiakirjojen suuri määrä on yksi EU:n poliisiyhteistyötä heikentävistä tekijöistä, joita tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

⁵⁴ YOS/348/2002, 25.4.2002, EYVL L 121, 8.5.2002.

⁵⁵ YOS/494/2002, 13.6.2002, EYVL L 167, 26.6.2002.

⁵⁶ YOS/956/2002, 28.11.2002, EYVL L 167, 10.12.2002.

2.1.6.3. SEU:n 32 artikla

SEU:n 32 artiklassa määrätään, että ”neuvosto vahvistaa edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti 30 ja 31 artiklassa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella yhteydessä kyseisen valtion viranomaisiin ja niiden suostumuksella”. Wienin toimintasuunnitelmassa kyseinen artikla mainitaan yhtenä niistä kysymyksistä, joiden osalta olisi saavutettava edistystä kahden vuoden kuluessa SEU:n voimaantulosta, ”huomioon ottaen Schengenin säännöstö”. Toimintasuunnitelmassa korostetaan, että yhteisen kehityksen luominen tämäntyyppisiä toimia varten on yksi poliisiyhteistyön prioriteeteista, ja todetaan, että tällainen kehitys voi olla joustava.

SEU:n 32 artiklan nojalla ei tähän mennessä ole laadittu säädösehdotuksia eikä aloitteita. Artiklan hengessä on kuitenkin tehty päätöksiä, esimerkiksi keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa vuonna 2000 tehty yleissopimus ja yhteisistä tutkintaryhmistä vuonna 2002 tehty puitepäätos⁵⁷. Molemmista säädetään uusista edellytyksistä ja rajoituksista, joita poliisin on noudatettava toisen jäsenvaltion alueella toimiessaan. Muita esimerkkejä ovat aloitteet, joiden tarkoituksena on laajentaa Schengenin yleissopimuksen 40–43 artiklan käyttöä ja soveltamisalaa (valtioiden rajat ylittävä henkilöiden tarkkailu ja takaa-ajo). Lisäksi eräillä Schengenin yhteydessä tehdyillä kahdenvälisillä sopimuksilla on laajennettu viranomaisten toimivaltaa niiden toimiessa toisen jäsenvaltion alueella.

Koska artikla on potentiaalisesti merkittävä poliisiyhteistyön kannalta ja koska se mainitaan Wienin toimintasuunnitelmassa prioriteettina, komissio katsoo, että neuvostossa olisi ehdottomasti keskusteltava siitä, miten artiklan määräykset voitaisiin panna täytäntöön.

Konkreettisia esimerkkejä siitä, että on tarpeen laatia selkeät säännöt toimille, joita jäsenvaltioiden yksiköt toteuttavat toisten jäsenvaltioiden alueella, ovat keskustelut yhteistyön parantamisesta poliisin operatiivisten yksiköiden kesken sekä biologisten, kemiallisten ja säteilyonnettomuuksien torjunnasta vastaavien operatiivisten yksiköiden kesken. Kriisitilanteissa saattaa olla tarpeen, että johonkin jäsenvaltioon saadaan avuksi tällaisia joukkoja toisesta jäsenvaltiosta, ja tällöin niiden on myös voitava toimia tehokkaasti.

Tämä tarve on olemassa myös jos halutaan kehittää valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä sellaisilla jäsenvaltioiden alueilla, joilla on yhteinen raja (ks. myös Schengen-yhteistyö). Keskusteluissa voitaisiin käsitellä myös mahdollista rajat ylittävän yhteistyön yhteistä mallia, joka perustuisi eräiden jäsenvaltioiden myönteisiin kokemuksiin sekä voimassa oleviin poliisiyhteistyötä koskeviin sopimuksiin.

Tässä yhteydessä on mainittava äskettäin neuvoteltu kahdenvälinen sopimus poliisiyhteistyöstä Itävallan ja Saksan välillä, sillä se edustaa nykyisiin sopimuksiin verrattuna merkittävää edistysaskelta. Siinä mm. määrätään, että jäsenvaltion viranomaiset voidaan asettaa toisen jäsenvaltion viranomaisten alaisuuteen, jotta ne voivat käyttää tiettyjä pakkokeinoja ja osallistua henkilöiden ja omaisuuden

⁵⁷

Puitepäätos 2002/465/YOS, tehty 13.6.2002, EYVL L 162, 20.6.2002.

suojelemiseen toisen jäsenvaltion alueella tai siirtää ja vertailla DNA-profiileja. Näin voidaan myös yksinkertaistaa ja laajentaa henkilöiden tarkkailua ja takaa-ajoa yli valtioiden rajojen sekä mahdollistaa tarkkailu henkilöiden ja omaisuuden suojelemiseksi. Komissio katsoo, että kyseessä on lupaava esimerkki siitä, miten EU:n poliisiyhteistyötä olisi kehitettävä.

2.2. Tulliyhteistyö

Tulliyhteistyö sisällytettiin Euroopan unionista tehdyn Maastrichtin sopimuksen hallitustenväliseen osaan vuonna 1992, yhdessä poliisiyhteistyön kanssa. SEU:n 29 artiklassa määrätään yhteistyön tiivistämisestä poliisin, tulliviranomaisten ja jäsenvaltioiden muiden toimivaltaisten viranomaisten kesken. Vaikka tulliyhteistyötä ei mainitakaan Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä erikseen, monet siinä mainitut seikat liittyvät nimenomaan tullialaan. Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ovat keskeisessä asemassa vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Esimerkkejä tästä ovat huumausaineiden, aseiden, ammusten ja räjähteiden laittoman kaupan torjunta ja kulttuuriesineiden varastamisen ehkäiseminen, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojeleminen (EY:n perustamissopimuksen 30 artikla), sekä vaarallisten ja myrkyllisten jätteiden, ydinmateriaalien sekä ydinaseiden, biologisten ja/tai kemiallisten aseiden valmistukseen tarkoitettujen aineiden tai laitteistojen laittoman kaupan torjunta.

Toisin kuin poliisiyhteistyöhön, tulliyhteistyöhön liittyy vahva ensimmäisen pilarin tekijä, mitä ilmentää 135 artiklan sisällyttäminen Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Tarkasteltaessa Euroopan unionin tulliyhteistyötä onkin tärkeää ottaa huomioon, että tullilla on useita eri pilareihin perustuvia vastuualueita.

Yksityiskohtaisempia tavoitteita tulliyhteistyölle esitetään Wienin toimintasuunnitelmassa. Toteutettavat toimenpiteet koskevat tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen (Napoli II)⁵⁸ sekä tietotekniikan käytöstä tullialalla tehdyn yleissopimuksen (TTJ)⁵⁹ ratifiointia. Kummankin yleissopimuksen osalta on tapahtunut edistymistä, mutta jäsenvaltioiden on saatettava ratifiointiprosessinsa loppuun.

Niistä jäsenvaltioista, jotka ovat jo ratifioineet yleissopimukset (13 on ratifioinut TTJ-yleissopimuksen ja 10 Napoli II:n), yksikään ei vielä sovelle Napoli II:n mukaisia erityisiä tulliyhteistyön muotoja eikä toimita tietoja kolmanteen pilariin kuuluvaan TTJ-tietokantaan, vaikka ratifiointi antaisi niille oikeuden soveltaa yleissopimuksia väliaikaisesti. Siksi on liian aikaista arvioida, parantaako näiden yleissopimusten soveltaminen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä.

Tulli voi vaikuttaa laittoman kaupankäynnin torjuntaan monin tavoin. Yksi niistä on tietojen ja tiedustelutulosten jakaminen. Juuri tällä alalla TTJ-yleissopimus ja kolmanteen pilariin perustuva tietokanta voivat toimintapyyntöjen ohella helpottaa myös tietojen vaihtoa ja levittämistä, niin että voidaan ehkäistä tai paljastaa kansallisiin lakeihin kohdistuvia rikkomisia. Jäsenvaltioiden avulla tietokannan

⁵⁸ EYVL C 24, 23.1.1998.

⁵⁹ EYVL C 316, 27.11.1995.

tekninen kehittäminen eteni komissiossa (OLAF) ripeästi, ja se voitiinkin ottaa täysimääräisesti käyttöön 24. maaliskuuta 2003.

Kolmanteen pilariin perustuvaa TTJ-tietokantaa on tarkoitus laajentaa liittämällä siihen FIDE-tietokanta (Customs Files Identification Database). Näin tulliviranomaiset saavat arvokasta tietoa luonnollisista tai oikeushenkilöistä, jotka ovat syyllistyneet vakavaan tullilainsäädännön rikkomiseen tai joita epäillään tällaisista teoista. Neuvosto hyväksyi tarvittavan pöytäkirjan TTJ-yleissopimuksen muuttamiseksi 8. toukokuuta 2003⁶⁰. Komissio (OLAF) on sitonut resursseja FIDE:n kehittämiseen ja käynnistänyt vuonna 2003 toteutettavuustutkimuksen. Tekninen kehittämistyö käynnistyy vuoden 2004 kuluessa, joten tämä arvokas lisä kolmannen pilarin TTJ-tietokannan kehittämiseen saadaan pian käyttöön.

Napoli II -yleissopimus allekirjoitettiin 18. joulukuuta 1997. Yleissopimuksen tarkoituksena on tehostaa tulli- ja lainvalvontayhteistyötä Euroopan unionissa ehkäisemällä ja paljastamalla kansallisen tullilainsäädännön vastaisia rikkomuksia ja edistämällä sekä yhteisön että kansallisen tullilainsäädännön vastaisten rikkomusten perusteella tapahtuvaa syytteenpanoa ja rangaistusten määräämistä. Yleissopimuksessa määrätään erityisistä yhteistyömuodoista, kuten takaa-ajosta, valtioiden rajat ylittävistä henkilöiden tarkkailusta, valvotusta läpilaskusta, peitetutkinnasta ja yhteisistä erityistutkintaryhmistä. Näitä erityistoimenpiteitä pidettiin välttämättöminä yhtenäismarkkinoiden täydentämisen seurantoimina, kun järjestelmällisistä tullitarkastuksista EU:n sisärajoilla on luovuttu.

Yleissopimuksessa käytetään nimenomaisesti ilmaisua ”tullihallinnot”, jolla tarkoitetaan 4 artiklan 7 kohdassa esitetyn määritelmän mukaan jäsenvaltioiden tulliviranomaisia ja muita viranomaisia, joilla on toimivalta panna yleissopimuksen määräykset täytäntöön. Siksi yleissopimuksessa määrätään yhteistyöstä 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa määriteltyjen tullirikkomusten torjunnasta vastaavien viranomaisten välillä.

Yleissopimuksen käytännön soveltamisen helpottamiseksi neuvoston tulliyhteistyöryhmä (CCWG) laati vuonna 2002 asiaa koskevan käsikirjan, jossa selvennetään tullialan toimijoille yleissopimuksen määräyksiä ja niiden soveltamista.

Jäsenvaltiot ovat myös aloittaneet joitakin kahdenvälisiä toimia. Kuten kohdassa 2.1.1 todettiin, Schengenin yleissopimuksen 39 artiklan nojalla on perustettu yhteisiä tulli/santarmi/poliisioperaatiokeskuksia. Näiden yhteisten keskusten avulla pyritään edistämään yhteistyötä ja tietojenvaihtoa rajalla toimivien viranomaisten välillä rajat ylittävän rikollisuuden, salakuljetuksen ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Keskusten avulla voidaan kehittää yhteistyötä ja lisätä keskinäistä ymmärtämystä asianomaisten lainvalvontaviranomaisten välillä.

Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet vuosittain vähintään neljä yhteistä tullivalvontaoperaatiota, usein Oisin-ohjelmasta myönnetyn tuen avulla. Vuodesta 2003 alkaen toimintaa tuetaan Agis-ohjelmasta. Viime vuosina toimet ovat kohdistuneet kovien huumausaineiden, savukkeiden, alkoholin ja laittoman

⁶⁰ EUVL C 139, 13.6.2003.

käteisrahan salakuljetuksen torjuntaan ja rikollisryhmittymien toiminnan ehkäisemiseen.

Yhteiset toimet ovat osoittautuneet erittäin arvokkaiksi, sillä ne kohdistavat painetta rikollisorganisaatioihin, tuottavat hyviä tuloksia takavarikkojen ja tiedustelutietojen muodossa, samalla kun niiden yhteydessä voidaan tuoda esiin tulliviranomaisten roolia yhteiskunnan suojaamisessa sekä vapauteen, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen kehittämisessä. Ne myös kehittävät tulliviranomaisten työsuhteita paitsi yhteisen toiminnan ansiosta myös siksi, että niiden yhteydessä voidaan kehittää erityisiä yhteistyömuotoja, riskien profilointia, uhkien arviointia sekä toimien kohdentamista ja tietojenvaihtoa. Operaatioita koskevissa raporteissa esitetään myös parannusehdotuksia. On kuitenkin todettu, että aiemmin esitettyjä parannusehdotuksia ei aina ole otettu huomioon operaatioiden suunnittelussa.

Viime vuosina toimintaan on pyritty ottamaan mukaan unioniin liittyvät ja ehdokasmaat, jotta voidaan tukea niitä liittymisprosessissa. Europol on osallistunut useisiin operaatioihin antamalla käyttöön tiloja ja laitteistoa kokousten järjestämistä ja operatiivisten seurantakeskusten toimintaa varten. Se on myös avustanut tulosten analysoinnissa. Lisäksi komissio (OLAF) on antanut operaatioiden yhteydessä arvokasta teknistä tukea antamalla käyttöön petostentorjunnan tietojärjestelmän AFIS-verkon, jonka avulla tietoja voidaan vaihtaa luottamuksellisesti, sekä fyysistä tukea operatiiviselle koordinaatioyksikölle (*operational co-ordination unit*, OCU). Komission äskettäin kehittämä virtuaalinen operatiivinen valvontayksikkö tukee operaatioita alentamalla kustannuksia ja varmistamalla, että kaikki operaatioon osallistuvat maat voivat osallistua OCU:n toimintaan ilman fyysistä läsnäoloa. Europolin osallistuminen on osoittautunut hyödylliseksi, ja sitä olisikin jatkossa kehitettävä edelleen erityisesti rikosten analysoinnin alalla. Toinen kehittämistä kaipaava ala on Europolin osallistuminen operaatioiden suunnitteluun ja valmisteluun, sillä näin toimia voitaisiin kohdentaa paremmin ja varmistaa, että kaikki nykyiset suuntaukset ja uhkat otetaan huomioon.

Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ovat SEU:n voimaantulosta lähtien pyrkineet parantamaan keskinäistä yhteistyötään. Ne ovat mm. perustaneet operatiivisten yhteyspisteiden verkoston, jonka tarkoituksena on kehittää tietojenvaihtoa ja keskinäistä avunantoa. Yhteistyö lujittuu entisestään, kun TTJ- ja Napoli II - yleissopimukset on ratifioitu ja niitä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa täysimääräisesti. Yhteiset operaatiot ovat edelleen tuottaneet hyviä tuloksia, joskin on syytä varmistaa, että aiemmin esitetyt parannusehdotukset otetaan jatkossa paremmin huomioon. Muiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin on suotavaa osallistua tuleviin operaatioihin täysimääräisesti, jotta yhteistyötä voidaan tiivistää entisestään.

Komissio antoi heinäkuussa 2003 Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon tullin roolista ulkorajojen yhdenmukaisessa valvonnassa.⁶¹ Tiedonannossa käsitellään sekä ensimmäisen että kolmannen pilarin yhteyteen kuuluvaa tulliyhteistyötä. Siinä esitetään ulkorajoilla tehtäviin tarkastuksiin liittyvän työn järjeistämistä siten, että keskitytään tiettyihin painopistealueisiin, laaditaan yhteinen

⁶¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle tullin roolista ulkorajojen yhdenmukaisessa valvonnassa. KOM(2003) 452 lopullinen, 24.7.2003.

riskienhallintajärjestelmä, edistetään yhteistyötä ja nopeaa tietojenvaihtoa kaikkien turvallisuudesta vastaavien yksiköiden välillä sekä mahdollisia toimia laitteistojen käyttöön asettamiseksi. Tiedonannossa todetaan, että tarkastusten tulisi olla yhdenmukaisia EU:n kaikilla ulkorajoilla. Ecofin-neuvosto kehotti 4. marraskuuta 2003 jäsenvaltioita ja komissiota kehittämään ulkorajojen yhdenmukaisesti valvontaa, jonka avulla voitaisiin varmistaa koordinoitu lähestymistapa henkilötarkastuksista ja toisaalta tavaroiden tarkastuksista vastaavien yksiköiden välillä.

Neuvoston tulliyhteistyöryhmä CCWG on laatinut usean puheenjohtajakauden (18 kk) mittaisen ohjelman, joka koskee kolmanteen pilariin liittyvää tulliyhteistyötä. Neuvosto hyväksyi tähän ohjelmaan liittyen 2. lokakuuta 2003 päätöslauselman tulliyhteistyöstrategiasta⁶². Päätöslauselmassa neuvosto toteaa, että vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella tarvitaan yhtenäinen lähestymistapa järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismin torjuntaan osallistuminen mukaan luettuna. Tulliyhteistyön lisäksi tämän lähestymistavan olisi sisällettävä tiivis ja tehokas monenvälinen yhteistyö tullin ja muiden lainvalvontaviranomaisten sekä muiden Euroopan unionin elinten ja virastojen, esimerkiksi OLAFin, Europolin ja Eurojustin välillä.

CCWG hyväksyi joulukuussa 2003 strategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman, joiden täytäntöönpano alkaa Irlannin toimiessa neuvoston puheenjohtajana. Nämä välineet muodostavat perustan tulliviranomaisten yhteistyön tehostamiselle lähivuosina. Strategia sisältää eräitä komission ehdottamia toimia, joiden tarkoituksena on tehostaa EU:n tulliyhteistyötä esimerkiksi ottamalla käyttöön pysyvä operatiivinen koordinaatioyksikkö (OCU) ja yhteiset yhteyshenkilöt, laatimalla koko EU:n kattava uhkien arviointi ja yhteiset riskiprofiilit sekä yhteinen koulutusohjelma ja toteuttamalla tarvittaessa yhteisiä harjoituksia poliisin kanssa. Siinä olisi myös mainittava mahdolliset toimet laitteistojen käyttöön asettamiseksi sekä tarve toteuttaa EU:n kaikilla ulkorajoilla yhdenmukaisia tarkastustoimia. Kaikkien jäsenvaltioiden on myös ratifioitava välittömästi kaikki Napoli II -yleissopimuksen määräykset.

Edellä mainituilla aloilla on pidettävä yllä tiiviitä yhteyksiä samalla kun tarvittavat toimet toteutetaan myös ensimmäiseen pilariin liittyvän tulliyhteistyön alalla.

2.3. Oisin- ja Agis-ohjelmat EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön välineinä

Neuvosto hyväksyi 20. joulukuuta 1996 yhteisen toiminnan rikosten torjunnasta vastaavien viranomaisten välistä henkilöstövaihtoa ja koulutusta sekä näiden viranomaisten välistä yhteistyötä koskevasta yhteisestä ohjelmasta (Oisin).⁶³ Ohjelman toinen vaihe, Oisin II, perustettiin kaudelle 2001–2002 28. kesäkuuta 2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä⁶⁴.

Kuten eräät muutkin ohjelmat, joita komissio toteutti aiemmin EY:n perustamissopimuksen VI osaston nojalla⁶⁵, Oisin II korvattiin Agis-ohjelmalla, joka

⁶² EUVL C 247, 15.10.2003.

⁶³ 97/12/YOS, EYVL L 7, 10.1.1997.

⁶⁴ 2001/513/YOS, EYVL L 186, 7.7.2001.

⁶⁵ Grotius II – rikosoikeus, Falcone, Hippokrates ja Stop II.

perustettiin 22. heinäkuuta 2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä⁶⁶. Agis-ohjelman tarkoituksena on edistää poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä rikosasioissa ja tukea alan toimijoiden pyrkimyksiä kehittää tätä alaa koskeva eurooppalainen politiikka. Vuosina 1999–2002 komissio myönsi Oisin- ja Oisin II -ohjelmasta tukea 192:lle poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevalle hankkeelle.⁶⁷

Esimerkkejä onnistuneista operaatioista ovat mm. alusten huumelasteja koskeva Viking ja ajoneuvovarkauksia koskeva TRACK sekä useat hankkeet, joiden tarkoituksena on laatia yhteiset laatuvaatimukset teknisten rikostutkijoiden suorittamaa rikospaikkatutkintaa varten. Oisin-ohjelmat ovat osoittautuneet arvokkaiksi välineiksi, joiden avulla on voitu kehittää käytännön poliisi- ja tulliyhteistyötä sekä EU:n sisällä että unioniin liittyvien ja ehdokasmaiden kanssa. Jokainen ohjelmiin panostettu euro on tuottanut keskimäärin lähes kaksi euroa jäsenvaltioiden sekä unioniin liittyvien ja ehdokasmaiden lainvalvontaviranomaisten väliseen yhteistyöhön.

Agis-ohjelman ensimmäiseen, vuoden 2003 alussa julkaistuun ehdotuspyyntöön saatiin 216 ehdotusta, joista 99 koski poliisi- ja tulliyhteistyöhön liittyviä hankkeita. Komissio myönsi tänä vuonna rahoitusta yhteensä 148 hankkeelle, joista 77 liittyy poliisi- ja tulliyhteistyöhön.

On erittäin tärkeää, että Agis-ohjelmasta rahoitusta saaneet hankkeet edistävät osaltaan konkreettisten ongelmien ratkaisemista EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön painopistealoilla. Jäsenvaltioiden ja komission olisi tehtävä tiiviimpää yhteistyötä, jotta Agis-ohjelman rahoituksesta saataisiin irti kaikki mahdollinen hyöty tällä alalla. Komissio ehdottaakin, että vuodesta 2004 alkaen Agis-työohjelmaan sisältyvä poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyö keskitetään tässä tiedonannossa mainittuihin painopistealoihin. Toimintaa olisi koordinoitava tehokkaammin jäsenvaltioiden tasolla, jotta poliisi- ja tulliviranomaisten esittämät hanke-ehdotukset voitaisiin keskittää Agis-työohjelman painopistealoille. Komissio aikoo myös selvittää, voitaisiinko hakumenettelyjä vielä yksinkertaistaa ja maksatusta nopeuttaa.

Komissio aikoo myös laatia luettelon Oisin- ja Oisin II ohjelman avulla vuosien varrella rahoitettujen hankkeiden täytäntöönpanoraporteista. Näin saadaan kuva siitä, millä aloilla poliisiyhteistyössä on jo tapahtunut edistymistä ja mille aloille yhteistyötä olisi jatkossa suunnattava.

⁶⁶ 2002/630/YOS, EYVL L 203, 1.8.2002.

⁶⁷ Ks. Oisin II -ohjelman täytäntöönpanoa koskeva kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, SEC(2003) 316, 14.3.2003.

II PARANNUSEHDOTUKSET

1. POLIISI- JA TULLIYHTEISTYÖHÖN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

1.1. Poliisin toiminnan luonne

Poliisin toimesta tapahtuva lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen muodostavat itsenäisen valtion keskeisen tunnusmerkin eli yksinoikeuden käyttää pakkokeinoja, joita ovat henkilöiden pidättäminen, kuulusteleminen ja säilöönotto sekä ampuma-aseiden käyttö. Kansallisesta näkökulmasta onkin ymmärrettävää, että valtiot eivät ole kovin halukkaita osallistumaan kansallista itsemääräämisoikeutta heikentäviin kansainvälisiin järjestelyihin. Kansallisten viranomaisten haluttomuus osallistua tällaisiin toimiin näkyy erityisesti kun yritetään toteuttaa järjestelyjä, joiden myötä muiden maiden poliisiviranomaiset tai kansainvälisten elinten edustajat saisivat oikeuden toteuttaa poliisitoimeen liittyviä tehtäviä niiden alueella. Näin on silloinkin kun tämän voidaan objektiivisesti katsoa olevan tarpeen rikostorjunnan tehostamiseksi.

Edellä mainittujen syiden ohella voidaan mainita ainakin kolme tekijää, jotka vaikeuttavat kansainvälistä poliisiyhteistyötä: luontainen haluttomuus jakaa tietoja, se että jäsenvaltioissa toimii rinnan erilaisia poliisijoukkoja sekä se, että poliisiyhteistyön kehittäminen liittyy kiinteästi rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön parantamiseen.

Tietojen kerääminen ja analysointi on poliisityön keskeinen osa-alue, jonka tarkoituksena on erityisesti rikosten ehkäiseminen, paljastaminen ja tutkiminen. Tutkiminnan ja sen perusteella käynnistettävien syytetoimien onnistuminen riippuu kerättyjen tietojen laadusta ja niiden analysoinnista ja erityisesti siitä, miten hyvin pystytään välttämään tietojen vuotaminen ulkopuolisille henkilöille tai organisaatioille. Tämä selittää, miksi poliisi on luonnostaan haluton jakamaan tietoja erityisesti sellaisten yksiköiden tai henkilöiden kanssa, joihin sillä ei ole molemminpuolista luottamuksellista suhdetta.

Tämä haluttomuus ei tule ilmi ainoastaan kansainvälisissä yhteyksissä vaan myös maan sisäisten poliisijoukkojen kesken (ja toisinaan jopa saman organisaation sisällä). Tämän vuoksi kansainvälisessä tietojenvaihdossa käytetään edelleen epävirallisia yhteyksiä ja yhteyshenkilöitä. Molemminpuolinen luottamus kasvaa vähitellen ajan myötä, kun EU:n perustamisessa virallisissa elimissä, kuten neuvoston työryhmissä, Europolissa tai poliisipäälliköiden erityisryhmässä, tehdään jatkuvasti syvenevää yhteistyötä. Tällainen luonnollinen prosessi etenee kuitenkin hyvin hitaasti. Siksi tarvitaan keinoja päästä tuloksiin nopeammin.

Tehokkaita tapoja rakentaa luottamuksen ja yhteistyön henkeä ovat CEPOLin piirissä toteutetut koulutustoimet ja Europolin ohjelma tietoisuuden lisäämiseksi. Näitä toimia olisikin tehostettava. Valtioiden rajat ylittävien yhteistyörakenteiden laajentaminen unionin kaikille sisärajaille edistäisi niin ikään huomattavasti keskinäisen luottamuksen syntymistä.

Kansainvälistä yhteistyötä vaikeuttaa myös se, että monissa maissa on useita eri poliisijoukkoja, esimerkiksi siviili- ja sotilaspoliisi tai kansallisia, alueellisia ja paikallisia poliisivoimia tai kokonaan alueellistettut poliisivoimat. Organisatorisesti on ymmärrettävää, että useiden erillisten poliisijoukkojen olemassaolo vaikeuttaa yhteistyötä ja tietojen jakamista. Jäsenvaltiot ovatkin yleensä nimenneet yhden yksikön, joka vastaa kaikista kansainvälisistä yhteyksistä. On erittäin tärkeää, että kukin jäsenvaltio järjestää sisäisen koordinaation sillä tavoin, että kaikki yksiköt voivat tarvittaessa osallistua kansainväliseen yhteistyöhön.

Kansainvälisen tietojenvaihdon parantamiseksi jäsenvaltioilla on oltava käytössään tiettyjä rakenteita sekä maan sisäisellä että kansainvälisellä tasolla. Maan sisällä olisi oltava käytössä tehokas sähköinen tietojenvaihtojärjestelmä, jotta kaikki yksiköt voivat vaihtaa keskenään tietoja nopeasti ja suojatusti. Rikoksiin liittyviä tietoja on myös voitava analysoida kansallisella tasolla siten, että kaikki yksiköt voivat osallistua toimintaan ja saada käyttöönsä analyysin tuloksia.

Kansainvälistä tietojenvaihtoa varten kaikissa jäsenvaltioissa on nimettävä kansalliset keskusyhteyspisteet (*central national contact points*, CNCP). Tätä suositeltiin jo vuonna 1997 hyväksytyssä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa⁶⁸ ja asia otettiin uudelleen esiin toisen arviointikierroksen loppuraportissa⁶⁹, jonka kohdassa 5.4.1 todetaan, että ”kansainvälinen yhteistyö ei ole vielä optimaalisella tasolla, koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole perustaneet keskusyhteyspistettä. Lainvalvontaviranomaisten suuri määrä unionissa saattaa tehdä soveltuvan yhteistyökumppanin etsimisestä arpapeliä erityisesti tutkinnan alussa.” Kansallisten keskusyhteyspisteiden tulisi yhdistää Europolin kansalliset yksiköt, Sirene-toimistot, tulli, Interpolin kansallinen yhteysviranomainen sekä oikeusviranomaisten edustajat. Ihannetapauksessa nämä kaikki työskentelisivät samassa toimistossa. Ne jäsenvaltiot, jotka ovat perustaneet tällaisia keskusyhteyspisteitä, ovat havainneet selvää kehitystä yksiköiden välisessä yhteydenpidossa ja tietojenvaihdossa muiden maiden kanssa.

Kolmas tekijä liittyy kansainväliseen poliisiyhteistyöhön käytännön tutkintatoimissa. Useimmat poliisin käyttämät tutkintatekniikat, kuten henkilöiden tarkkailu, telekuuntelu, valvottu läpilasku ja peitetoimet, edellyttävät lupaa, joka oikeusviranomaisten on annettava etukäteen rikosoikeudellisia menettelyjä koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa vuonna 2000 tehdyssä yleissopimuksessa pyritään yksinkertaistamaan yleisiä oikeudellisia yhteistyömenettelyjä ja helpottamaan erityisiin tutkintatekniikoihin liittyvää yhteistyötä.

Toistaiseksi vain kolme jäsenvaltiota on ratifioinut edellä mainitun yleissopimuksen. Tilanne on erittäin huolestuttava, koska se estää unionia käyttämästä tätä välinettä, josta voisi olla paljon hyötyä. Lisäksi eräitä tutkintatekniikoita koskevat yleissopimuksen määräykset eivät kaikkien mielestä johda sen parempiin tuloksiin kuin nykyinen yhteistyö, koska niiden soveltaminen kuuluu useimmiten kansallisen lainsäädännön piiriin. Komissio katsookin, että on tarpeen selvittää, olisiko syytä

⁶⁸ Neuvoston päätös, tehty 28.4.1997, EYVL C 251, s. 1.

⁶⁹ Neuvoston asiakirja 9615/1/03 REV 1 CRIMORG 43, 30.6.2003.

sopia asiakirjasta, joka edistäisi paremmin kyseisiin tekniikoihin liittyvää oikeudellista yhteistyötä.

1.2 Strategisen lähestymistavan tarve

Yksi EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön suurimmista ongelmista on ollut strategisen lähestymistavan ilmeinen puuttuminen. Komission laatimassa tulostaulussa vain seurataan hyväksyttyjen toimenpiteiden kehitystä. Se, että aloiteoikeus on edelleen jäsenvaltioilla, johtaa siihen, että jokainen neuvoston puheenjohtajavaltio määrittelee omat prioriteettinsa käytännössä omien tarpeidensa pohjalta. Kehitystä hidastaa edelleen se, että päätöksenteko edellyttää pääsääntöisesti yksimielisyyttä.

Euroopan tulevaisuuden valmistelukunta on ehdottanut päätöksentekomenettelyjen kehittämistä sekä muutoksia aloiteoikeuteen. Näitä ehdotuksia tarkastellaan jäljempänä (ks. kohta 1.4). Mutta vaikka hallitustenvälinen konferenssi lopulta hyväksyisikin uudet säännöt, päätösten ratifiointi kaikissa jäsenvaltioissa kestää vuosia. Siksi on erittäin tärkeää, että jo nykyisten päätöksentekomenettelyjen puitteissa sovitaan työskentelytavoista, joiden avulla voidaan saavuttaa konkreettista ja huomattavaa edistystä jo ennen uusien sääntöjen ratifiointia.

Yksi keskeinen parannus olisi konkreettisten painopisteiden määrittäminen kullekin vuodelle monivuotisen työohjelman pohjalta. Heinäkuun 22. päivänä 2002 tehdyssä neuvoston päätöksessä vaaditaan yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostoa suosittelemaan, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi kolmelle seuraavalle vuodelle monivuotisen strategisen ohjelman.⁷⁰ Ohjelmien tulisi perustua asianomaisten neuvoston puheenjohtajamaiden yhteiseen ehdotukseen, jonka ne laativat komissiota kuultuaan. Seuraavan vuoden molemmat puheenjohtajamaat esittäisivät monivuotisen strategisen ohjelman pohjalta yhteisen luonnoksen neuvoston toimintaohjelmaksi kyseistä vuotta varten. Ohjelmaluonnos esitettäisiin yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostolle vuosittain joulukuussa.

Tulostaulu olisi nykyiseen tapaan väline, jonka avulla seurattaisiin poliisi- ja tulliyhteistyön alalla tapahtunutta edistystä. Monet jäsenvaltiot ovat viime aikoina ottaneet esiin tarpeen laatia poliisiyhteistyötä varten objektiiviset painopisteet ja toimintasuunnitelma. Mm. Belgia, Luxemburg ja Alankomaat ovat esittäneet ehdotuksen konkreettisista menettelyistä objektiivisten painopisteiden asettamiseksi sekä vuotuisen ja monivuotisen työohjelman laatimiseksi. Ehdotuksen toinen tarkoitus on varmistaa tehokas operatiivinen poliisiyhteistyö unionissa ja tehdä siitä yksi virallisen poliisiyhteistyön osa-alue. Operatiivista yhteistyötä käsitellään lähemmin tämän tiedonannon kohdassa 2.1.3.

1.3. Liikaa ei-sitovia asiakirjoja

Toinen kolmanteen pilariin liittyvä ongelma on se, että neuvosto on hyväksynyt tai ottanut huomioon monia ei-sitovia asiakirjoja kuten suosituksia tai päätelmiä. Ei-sitovista asiakirjoista saatava lisäarvo jää rajalliseksi. Sen sijaan ne vievät kallisarvoista aikaa ja resursseja ja ovat omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta, koska velvollisuudesta panna ne täytäntöön voidaan esittää eriäviä tulkintoja. Komissio

⁷⁰ EYVL L 230, 28.8.2002.

katsoo, että jos jäsenvaltiot pitävät jotakin aihetta riittävän tärkeänä ottaakseen sen esille neuvostossa, keskustelujen pitäisi johtaa toimenpiteisiin, jotka kaikkien jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön.

1.4 Kolmanteen pilariin liittyvät päätöksentekomenettelyt

Poliisi- ja tulliyhteistyön hidas edistyminen viime vuosina johtuu suureksi osaksi SEU:n VI osastoon liittyviä aiheita koskevista unionin nykyisistä päätöksentekomenettelyistä. SEU:n 34 artiklan 2 kohdassa määrätään, että neuvosto voi tehdä päätöksen ainoastaan yksimielisesti ja että oikeus tehdä säädösaloitteita kuuluu kaikille viidelletoista jäsenvaltiolle ja komissiolle.

Tilanne johtaa parhaimmillaankin pitkään ja hitaaseen päätöksentekoon kaikilla tasoilla neuvoston eri elimissä ja esimerkiksi Europolissa, CEPOLissa ja poliisipäälliköiden toimintaryhmässä. Pahimmillaan se johtaa siihen, ettei päätöksiä voida tehdä lainkaan tai että hyväksytään ei-sitovia asiakirjoja kuten neuvoston päätöslauselmia tai suosituksia. Näin neuvoston puheenjohtajana toimivat valtiot haluavat osoittaa saaneensa aikaan näkyvää edistystä kolmanteen pilariin kuuluvissa asioissa tehtävän yhteistyön alalla.

SEU:n 34 artiklan 2 kohtaan perustuvaa mahdollisuutta hyväksyä määräenemmistöllä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen yhteistyötä edistävien neuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi, ei ole koskaan käytetty. Yhteistyön parantamiseksi olisi tärkeää, että tämän artiklan tarjoamia mahdollisuuksia hyödynnettäisiin paremmin.

Valmistelukunnassa keskusteltiin myös äänestysmenettelyistä ja VI osastoon liittyviä kysymyksiä koskevasta aloiteoikeudesta. On ehdotettu, että aloiteoikeus olisi komissiolle ja ryhmällä, joka edustaa vähintään 25 prosenttia kaikista jäsenvaltioista. Perustuslakisopimusta koskevassa luonnoksessa esitetään tuntuvaa parannusta poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevaan päätöksentekomenettelyyn. Operatiiviset yhteistyötoimet ja päätökset toisen jäsenvaltion alueella toteutettavista operaatioista edellyttäisivät sen mukaan edelleen yksimielisyyttä, kun taas yhteistyötä sääteleviä puitteita ja mekanismeja (esim. Europolia) koskevat päätökset voitaisiin tehdä määräenemmistöllä ja yhteispäätösmenettelyllä. Komissio uskoo, että tämä perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen tasapainoinen ratkaisu edustaa hyvin jäsenvaltioiden ja unionin toimivaltuuksia tällä alalla.

1.5 Neuvoston hyväksymien säädösten puutteellinen täytäntöönpano

Poliisi- ja tulliyhteistyön edistymistä haittaa se, että neuvoston hyväksymät säädökset pannaan täytäntöön hitaasti ja puutteellisesti. Esimerkkejä tästä ovat vuonna 1997 tehty Napoli II -yleissopimus ja syyskuussa 2000 tehty pöytäkirja Europolin toimivaltuuksien laajentamisesta rahanpesuun yleensä. Kumpaakaan ei ole ratifioitu kaikissa jäsenvaltioissa.

Joulukuussa 2001 kokoontunut Laekenin Eurooppa-neuvosto totesikin yleisen täytäntöönpanotilanteen vuoksi, että unionin tekemät päätökset on saatettava nopeasti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Neuvosto korosti myös, että on erittäin tärkeää ratifioida mahdollisimman pian yleissopimukset, jotka on allekirjoitettu Maastrichtin

sopimuksen voimaantulon jälkeen. Vetoamus ei kuitenkaan näytä saaneen kovinkaan paljon vastakaikua oikeus- ja sisäasioiden alalla.

Vaikka neuvoston hyväksymien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen, kuten puitepäästösten, täytäntöönpanotilannetta jäsenvaltioissa tarkastellaan järjestelmällisesti eri menettelyjen avulla, ei ole olemassa mitään vakiintunutta mekanismia täytäntöönpanon varmistamiseksi. Koska perustuslakia koskevassa sopimusluonnoksessa on luovuttu pilarirakenteesta, tämä merkitsee, että nykyisin kolmanteen pilariin kuuluviin säädoiksiin sovelletaan jatkossa tavanomaisia rikkomisesta johtuvia sääntöjä. Siihen asti komissio tarkastelee edelleen järjestelmällisesti säädosten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

1.6 Poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevan empiirisen tutkimuksen puuttuminen

Tehokkaan yleisen politiikan kehittäminen millä tahansa alalla helpottuu suuresti, jos työssä voidaan käyttää hyväksi ongelmien ja niiden ratkaisumahdollisuuksien objektiivista analyysia sekä tilastoja, joiden avulla voidaan vertailla tilannetta eri maissa. Tämä pitää paikkansa erityisesti silloin kun kyseessä on monimutkainen ja arkaluonteinen politiikan ala, kuten poliisi- ja tulliyhteistyö. Riippumattomilla tieteellisillä asiantuntijoilla on merkittävä rooli tällaisten analyysien laatimisessa.

EU:n nykyisessä poliisi- ja tulliyhteistyöhön liittyvässä tieteellisessä tutkimuksessa on kuitenkin useita puutteita. Ensinnäkin alaan liittyvä tutkimus on vähäistä ja rajoittuu usein sopimusten, instituutioiden, toimivaltuuksien ja menettelyjen normatiiviseen analyysiin, mutta ei kata riittävästi nykyisen yhteistyön käytännön toimia. Toisaalta tutkimus keskittyy usein tiettyihin poliisiyhteistyön osa-alueisiin eikä anna riittävää näkemystä laajempien kokonaisuuksien organisointiin ja toimintaan. Tutkimuksissa ei juuri käsitellä konkreettisia ongelmia, joita unioni joutuu kohtaamaan valtioiden rajat ylittävän rikollisuuden suhteen.

Lisäksi tutkimuksessa rajoitutaan yleensä analysoimaan yhteistyömenetelmiä eikä kiinnitetä riittävästi huomiota siihen, että yhteistyö olisi otettava osaksi jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisten organisaatioita. Investointeja, joita tällainen yhteistyö ja sen mahdollinen mukauttaminen kansallisiin järjestelmiin edellyttää, ei ole tutkittu juuri lainkaan. Sitä paitsi ei ole saatavilla riittävästi tilastotietoja rikollisuuden tärkeimmistä ilmiöistä jäsenvaltioissa. Tällaisia tietoja kuitenkin tarvittaisiin, jotta voitaisiin tunnistaa näiden ilmiöiden esiintyvyyden ja vakavuuden vaihtelut. Asiaa koskevien tilastotietojen avulla voitaisiin kehittää tehokkaita toimia EU:n tasolla.

Myönteistä kehitystä oikeus- ja sisäasioihin liittyvän tutkimuksen alalla edustaa puolestaan se, että tutkimuksen ja teknologian kehittämisen kuudennen puiteohjelman⁷¹ myötä on mahdollista myöntää varoja mm. rikoksentorjuntaa koskeville tutkimushankkeille. Uusi ehdotuspyyntö esittää hankkeita puiteohjelman perusteella julkaistaan lokakuussa 2004.

Komissio pitää erittäin tärkeänä laajentaa lähivuosina huomattavasti EU:n poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevaa tietopohjaa. Ensimmäisenä tehtävänä olisi selvittää,

⁷¹ Neuvoston päätös 2002/843/EY, tehty 30.9.2002, EUVL L 294, 29.10.2003, s. 1.

millaista tutkimusta EU:n lainvalvontaviranomaisten keskuudessa kaivataan, ja toisaalta millaista tutkimusta tutkimusyhteisö voisi tarjota. Komissio katsoo, että CEPOL olisi ihanteellinen taho toteuttamaan tällaisen tehtävän EU:n tasolla.

Tutkimukseen on myös osoitettava riittävät varat. Tämä on jäsenvaltioiden ja unionin yhteinen vastuualue. Komissio esittää, että Agis-ohjelmasta osoitetaan varoja tässä tiedonannossa mainittujen painopistealueiden tutkimukseen. Samalla komissio osallistuu oikeus- ja sisäasioihin liittyviin toimiin kuudennen puiteohjelman yhteydessä. Pidemmällä aikavälillä komissio pohtii, olisiko oikeus- ja sisäasioiden alalla tehtävää tutkimusta varten tarpeen perustaa erillinen ohjelma.

1.7 Poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyön luonne

SEU:n 29 artiklassa määrätään yhteistyön tiivistämisestä poliisin, tulliviranomaisten ja jäsenvaltioiden muiden toimivaltaisten viranomaisten kesken.

Tulli- ja poliisiviranomaisten kansainvälinen yhteistyö näyttäisi toimivan eri jäsenvaltioissa eri tavoin, kun taas kansallisella tasolla tällaista yhteistyötä ei kaikissa jäsenvaltioissa ole järjestetty lainkaan. Erityisen selvästi tämä näkyy huumeidentorjunnan alalla. Eräät jäsenvaltiot ovat toteuttaneet huumeidentorjunnan alalla tiiviimpiä yhteistyöjärjestelyjä poliisi- ja tulliviranomaisten kesken, kuten 29. marraskuuta 1996 annetussa neuvoston päätöslauselmassa⁷² edellytetään. Päätöslauselmassa neuvosto kehotti jäsenvaltioita tekemään kansallisella tasolla virallisia sopimuksia tai toteuttamaan muita järjestelyjä, joissa otetaan huomioon asiaa koskevat yleiset suuntaviivat. Nämä määräykset koskevat mm. kummankin yksikön toimivaltuuksien täsmällistä määrittelyä ja niiden noudattamista sekä asiaan liittyvien tiedustelutietojen vaihtamista ja jakamista.

Muita aloja, joilla yhteistyötä tulli- ja muiden lainvalvontaviranomaisten kesken tehostetaan, ovat terrorismin torjunta sekä kansainvälisen toimitusketjun turvallisuus. Yhteistyön tehostaminen on tarpeen eri puolilla maailmaa viime aikoina tehtyjen terroritekojen vuoksi, ja sen avulla voidaan toivottavasti paljastaa tunnettuja tai epäiltyjä terroristeja ja parantaa tavarakuljetusten turvallisuutta.

Eräissä jäsenvaltioissa yhteistyötä on kehitetty tiiviisti eri toimijoiden erityisasiantuntemuksen pohjalta, esimerkiksi kehittämällä yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa raja-alueilla, monialaista täytäntöönpanotoimintaa, yhteisiä lainvalvontatoimia ja tehostamalla täytäntöönpanokapasiteettia sekä perustamalla yhteisiä tiedotussoluja tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamiseksi kaikkien osapuolten edun mukaisesti.

Ottaen huomioon nykytilanteen ja jäsenvaltioita kuultuaan komissio katsoo, että sekä jäsenvaltioissa että neuvoston työryhmissä olisi tehostettava koordinoitua ja yhteydenpitoa asianomaisten poliisi- ja tulliviranomaisten kesken.

1.8. Kolmannen pilarin tietokannat ja viestintäjärjestelmät

Viime vuosina unionissa on kehitetty tai kehitetään parhaillaan useitakin tietokantoja ja viestintäjärjestelmiä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten käyttöön. Ne

⁷² EYVL C 375, 12.12.1996.

mainitaan tässä tiedonannossa asianmukaisessa yhteydessä. Tärkeimpiä niistä ovat Europolin ja Schengenin tietojärjestelmät, tullitietojärjestelmä (sekä ensimmäiseen että kolmanteen pilariin liittyvä), FIDE-tietokanta (Customs Files Identification Database) sekä Europolin virtuaalinen yksityinen tietoverkko. On olemassa riski, että ainakin osa näistä järjestelmistä on keskenään päällekkäisiä. Lisäksi olisi pohdittava niiden yhteensopivuutta.

Jotta komissio saisi selkeämmän kuvan tästä erittäin teknisestä ja monimutkaisesta kysymyksestä ja voisi tehdä tarvittavat päätökset, komissio esitti vuoden 2002 alkupuoliskolla 36 artiklan mukaiselle komitealle työasiakirjan, jossa kuvattiin pääkohdittain kunkin tietokannan ja tietojärjestelmän tarkoitus ja toimintaperiaatteet. 36 artiklan mukainen komitea perusti marraskuussa 2002 tilapäisen työryhmän, joka sai tehtäväkseen selvittää asiaa kyseisen asiakirjan pohjalta ja esittää sitä koskevia parannusehdotuksia.

Tilapäinen työryhmä, jossa olivat edustettuina neuvoston puheenjohtajavaltio, Europol, Eurojust, tietosuojavaltuutettu ja neuvoston pääsihteeristö, totesi, että tietojen päällekkäisyyden mahdollisuus oli rajallinen ja ettei siitä toistaiseksi ollut aiheutunut ongelmia.⁷³ Ryhmä esitti lainvalvonnan alan tietojärjestelmien pitkän aikavälin kehittämiseksi kolme vaihtoehtoa:

- yhdistetään nykyiset tietojärjestelmät yhdeksi ”unionin tietojärjestelmäksi”, jota kehitetään niin, että se voisi vastata kaikkiin tuleviin tarpeisiin kaikilla asianomaisilla aloilla,
- säilytetään erilliset järjestelmät ja kehitetään uusia järjestelmiä tulevien tarpeiden mukaan,
- selvitetään eri järjestelmien dataformaatit ja niiden käytösäännöt yhdenmukaistamista varten sekä kehitetään nykyisiä järjestelmiä niiden yhteentoimivuuden parantamiseksi⁷⁴ (kompromissiratkaisu).

Työryhmä suosittelee, että näiden kolmen vaihtoehdon yksityiskohtaisten teknisten, taloudellisten ja oikeudellisten edellytysten selvittämiseksi toteutetaan yksityiskohtaisempi tutkimus. On myös ehdotettu, että edellä mainittujen tietojärjestelmien edustajat kokoontuisivat säännöllisesti yhteen selvittämään esiin tulleita ongelmia ja vaihtamaan parhaita käytäntöjä.

Hyväksyessään raportin 36 artiklan mukainen komitea totesi lisäselvitysten olevan tarpeen. Komissio katsoo, että viimeisenä mainittu kompromissivaihtoehto olisi lyhyellä aikavälillä käyttökelpoinen ratkaisu. Pitkällä aikavälillä olisi kuitenkin harkittava yhtenäisen EU:n tietojärjestelmän perustamista.

Komissio katsoo, että asiaa olisi vietävä eteenpäin pikaisesti, jotta voidaan varmistaa, että EU:n lainvalvontayhteistyöhön liittyvien tietojärjestelmien rahoitusta koskevat suositukset ja päätökset voidaan tehdä mahdollisimman pian.

⁷³ 8857/03 JAI 118, 6.5.2003.

⁷⁴ Tietoluokkien kartoittaminen ja vaihdettavien dataformaattien yhdenmukaistaminen; tietojen käyttöä ja manipulointia koskevien turvallisuussääntöjen yhdenmukaistaminen; standardikäyttöliittymien kehittäminen, niin että eri järjestelmien yhteiskäyttö on mahdollista ilman eri toimenpiteitä.

2. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Sen jälkeen kun SEU tuli voimaan toukokuussa 1999, EU on toteuttanut SEU:ssa, Schengenin yleissopimuksessa, Wienin toimintasuunnitelmassa ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainittujen velvoitteiden nojalla monia toimenpiteitä poliisi- ja tulliyhteistyön parantamiseksi. Näiden toimenpiteiden ansiosta unioni on pystynyt torjumaan rikollisuutta entistä tehokkaammin, mikä on edistänyt SEU:n 29 artiklassa esitetyn tavoitteen toteutumista.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainitut poliisiyhteistyöhön liittyvät toimenpiteet on toteutettu (EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmän ja Euroopan poliisiakatemian perustaminen). Sen sijaan Wienin toimintasuunnitelmassa mainituista toimenpiteistä monet ovat edelleen toteuttamatta, myös sellaiset, jotka oli määrä toteuttaa viimeistään kaksi vuotta SEU:n voimaantulon jälkeen. Toteuttamatta ovat myös eräät SEU:n määräykset, mm. Schengen-pöytäkirja (SEU:n 30 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 32 artikla sekä Schengen-pöytäkirjan 44 ja 45 artikla).

Komissio katsookin, että edellä eri toimintalohkojen yhteydessä mainitut toimenpiteet ovat olennaisen tärkeitä, jotta EU:n poliisi- ja tulliyhteistyötä voidaan parantaa ja nopeuttaa. Ne kaikki on mahdollista toteuttaa nykyisten perussopimusten määräysten nojalla, lukuun ottamatta eräiden tutkintavaltuuksien myöntämistä Europolille ja sen yleistä uudelleenorganisointia. Jälkimmäisen osalta valmistelukunta on esittänyt joukon tarkistuksia, joita komissio kannattaa. Europol-yleissopimuksen uudelleenlaatimista onkin syytä harkita tarkkaan.

Nämä toimenpiteet liittyvät sekä politiikkojen sisältöön että työskentelymenetelmien parantamiseen. Jälkimmäisen osalta neuvoston ja komission olisi kehitettävä yleistötoimenpiteenä monivuotisia ja vuotuisia työohjelmia poliisi- ja tulliyhteistyötä varten. Näissä ohjelmissa olisi mainittava mm. tässä tiedonannossa esitetyt ensisijaiset toimenpiteet. Tarvittaessa ohjelmien toteuttamista olisi koordinoitava ensimmäiseen pilariin liittyvien aloitteiden kanssa. Neuvoston olisi pyrittävä hyväksymään SEU:n 34 artiklan 2 kohdan pohjalta oikeudellisesti sitovia säädöksiä eikä ei-sitovia toimenpiteitä, joiden lisäarvo jää vähäiseksi. Komissio laatii työohjelman alustavan luonnoksen, ja jäsenvaltioiden olisi tehostettava sekä sitovien että ei-sitovien asiakirjojen täytäntöönpanoa. Olsi myös kehitettävä yleinen valvontajärjestelmä täytäntöönpanon seuraamista ja sitä koskevien kertomusten laatimista varten.

Eri toimintalohkoilla toteutettavien konkreettisten toimien osalta EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön kehittämistoimet voidaan ryhmitellä kahden päälinjan mukaisesti: ensimmäinen niistä on tiedonkulun parantaminen ja toinen valtioiden rajat ylittävä käytännön yhteistyö.

2.1. Tiedonkulun parantaminen

Tehokas yhteistyö jäsenvaltioiden välillä edellyttää tehokasta yhteistyötä niiden poliisi- ja lainvalvontayksiköiden välillä. Hyvä keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi on nimetä kansalliset keskusyhteyspisteet (CNCP) kansainvälistä tietojenvaihtoa varten (tätä suositeltiin jo vuonna 1997 hyväksytyssä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa). Kansallisten keskusyhteyspisteiden tulisi yhdistää Europolin kansalliset yksiköt, Sirene-toimistot,

tulli, Interpolin kansallinen yhteysviranomainen sekä oikeusviranomaisten edustajat. Ihannetapauksessa nämä kaikki työskentelisivät samassa toimistossa. Lisäksi olisi luotava järjestelmä, jonka avulla voidaan säännöllisesti arvioida, ovatko jäsenvaltiot panneet säädökset täytäntöön tyydyttävästi. Tämäkin todettiin jo 5. joulukuuta 1997 hyväksytyssä yhteisessä toiminnassa⁷⁵.

Olisi varmistettava, että jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköiden, niin poliisin kuin tullinkin, käyttämät *erilaiset tietokannat ja viestintäjärjestelmät ovat yhteensopivia*. EU:n toimielinten tasolla olisi edistettävä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa OLAFin ja Europolin välillä. Olisi sovittava järjestelystä, jonka pohjalta nämä kaksi elintä voisivat toimittaa toisilleen tarvittavia henkilötietoja. Komissio antaa lähitulevaisuudessa tiedonannon lainvalvontatehtäviin liittyvästä tietojenkäytöstä, jotta voidaan edistää tiedustelutietojen käyttöön perustuvaa lainvalvontaa EU:n tasolla.

Komissio katsoo, että neuvoston ei tarvitse antaa Europolin toiminnan tehostamiseksi uusia säädöksiä ennen perustuslakia koskevan sopimuksen voimaantuloa. Uusien jäsenvaltioiden on ratifioitava Europol-yleissopimus ja sen muutosasiakirjat samanaikaisesti. Sen sijaan tarvitaan konsolidointia, jonka yhteydessä kaikki neuvoston viime vuosina tekemät Europolia koskevat säädökset ratifioidaan ja pannaan täytäntöön. Samalla olisi pantava täytäntöön äskettäin käynnistetty tietoisuutta lisäävä ohjelma⁷⁶, jonka tarkoituksena on lisätä Europolin ja jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköiden keskinäistä ymmärtämystä.

On erittäin tärkeää, että Europolin tietojärjestelmän yksinkertaistettu versio saadaan käyttöön mahdollisimman pian ja että Europolin kansallisten yksiköiden johtajien kesällä 2002 esitettämän kertomuksen suositukset tietojenvaihdon parantamisesta jäsenvaltioiden välillä pannaan täytäntöön. Myös äskettäin alkaneen kolmannen arviointikierroksen päätelmät olisi pantava täytäntöön heti kun ne ovat saatavilla.

Olisi ryhdyttävä pohtimaan Wienin toimintasuunnitelmassa mainitun *keskeneräisiä tutkimuksia koskevan tietokannan* toteuttamismahdollisuuksia. Asiaa olisi vietävä eteenpäin neuvostossa. Lisäksi olisi toteutettava konkreettisia toimenpiteitä *valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta koskevien tilastojen parantamiseksi* ja myönnettävä Europolille *pääsy tullitietojärjestelmään (TTJ)*. Komissio katsoo, että Europolilla on oltava välitön pääsy sekä TTJ- että FIDE-tietokantaan, koska asiasta säädetään kummassakin säädöksessä.

Sen jälkeen kun Europolin asemaa on vahvistettu, on käsiteltävä tiettyjen tutkintavaltuuksien myöntämistä sille, edellyttäen että uudessa perustuslakia koskevassa sopimuksessa määrätään Europol-yleissopimuksen korvaamisesta eurooppalailla. Sopiva toimintalohko tämän toiminnan aloittamiseen olisi euron väärentämisen torjunta, koska kyseessä on koko unionin etujen vastainen järjestäytyneen rikollisuuden muoto. Sitä paitsi Europolilla on näistä kysymyksistä huomattava kokemus, koska se on toiminut tällä alalla yhdessä Euroopan keskuspankin ja komission kanssa jo euron käyttöönotosta lähtien. Kyseessä on

⁷⁵ Yhteinen toiminta järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvien kansainvälisten sitoumusten kansallisen tason soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevan arviointijärjestelmän perustamisesta, 97/827/YOS, EYVL L 344, 15.12.1997.

⁷⁶ "Corporate Europol awareness strategy and program". Agis-hanke JAI/2003/188.

kuitenkin tärkeä muutos, jonka yhteydessä on luonnollisesti keskusteltava myös Europolin oikeudellisesta ja parlamentaarisesta valvonnasta. Tämä on lähivuosien keskeinen keskustelunaihe.

2.2. Rajat ylittävän yhteistyön kehittäminen

EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmä pystyy parhaiten koordinoimaan toimia, joiden avulla pyritään kehittämään valtioiden rajat ylittävää käytännön yhteistyötä. Kuten tämän tiedonannon ensimmäisen osan luvussa 2.1.3 todetaan, toimintaryhmä on kohdannut ongelmia, jotka johtuvat siitä, ettei sitä ole täysin integroitu EU:n rakenteisiin. Jotta voitaisiin varmistaa ryhmän toiminnan tehokkuus, ainoa vaihtoehto onkin sisällyttää se neuvoston työryhmiin. Toimintaryhmä keskittyisi toki edelleen operatiivisiin kysymyksiin, kun taas lainsäädännön valmistelu säilyisi 36 artiklan mukaisen komitean (CATS) tehtävänä.

Toimintaryhmä kokoontuisi ainakin kerran kunkin puheenjohtajakauden aikana, ja sitä kuultaisiin operatiiviseen poliisiyhteistyöhön liittyvissä ja muissakin kysymyksissä. Tämä olisi sen ajatuksen mukaista, että voitaisiin kenties perustaa komitea, jonka tehtävänä olisi edistää unionin sisäiseen turvallisuuteen liittyvää operatiivista yhteistyötä, kuten Euroopan tulevaisuuden valmistelukunnan ehdotuksessa perustuslakia koskevaksi sopimukseksi esitetään.

Nykyisiä pysyväiskokoonpanoja kuten Europolia olisi käytettävä mahdollisimman tehokkaasti apuna kun poliisipäälliköt tarkastelevat ehdotuksia ja aloitteita käytännön toimiksi sekä panevat niitä täytäntöön ja seuraavat ja arvioivat niitä. Siksi komissio ehdottaakin, että Europolille annetaan tehtäväksi esittää poliisipäälliköiden kokoukselle yhteisiä toimia koskevia ehdotuksia säännöllisesti laadittavien uhkienarviointien perusteella. Europolin olisi myös vastattava toimien koordinoinnista, seurannasta ja arvioinnista, vaikka näihin toimiin osallistuisivat tiiviisti myös niistä vastaavat jäsenvaltioiden poliisiviranomaiset. Europolin olisi myös annettava operatiivista tukea neuvoston poliisiyhteistyöryhmälle (PCWG).

EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmä olisi otettava mukaan EU:n ulkopuolelle suuntautuvien poliisiviranomaisten virkamatkojen järjestelyihin, erityisesti niiden suunnitteluun, resurssien myöntämiseen ja käytännön toteutukseen.

Monet jäsenvaltiot ovat erityisesti viime vuosina laajentaneet valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä huomattavasti, usein Schengenin yleissopimuksen pohjalta, mikä on vähentänyt rikollisuutta merkittävästi. Monet muut jäsenvaltiot eivät kuitenkaan näytä olevan vielä valmiita tällaiseen yhteistoimintaan. Komissio pitää yhteisten poliisiasemien ja poliisi- ja tulliyhteistyökeskusten perustamista kaikille (myös ehdokasmaiden vastaisille) unionin sisärajoille tehokkaana toimenpiteenä, jonka avulla voidaan saavuttaa samanaikaisesti monia merkittäviä tavoitteita: vähentää rikollisuutta, lisätä tällaisen yhteistyön näkyvyyttä kansalaisten keskuudessa, rakentaa keskinäistä luottamusta asianomaisten jäsenvaltioiden eri yksiköiden välillä ja tehostaa yhteistyötä poliisi-, tulli- ja oikeusviranomaisten välillä, silloin kun keskuksissa toimivat yhdessä näiden kaikkien yksiköiden edustajat.

Komissio pyytääkin niitä jäsenvaltioita, joissa on saatu hyviä kokemuksia tällaisesta valtioiden rajat ylittävästä yhteistyöstä, raportoimaan kokemuksistaan asianomaiselle

neuvoston työryhmälle. Raporttien perusteella voitaisiin laatia luettelo parhaista käytännöistä muita asiasta kiinnostuneita jäsenvaltioita varten. Tarvittaessa luettelon laatimiseen voitaisiin myöntää rahoitusta Agis-ohjelmasta, sillä aikanaan luettelon pohjalta voitaisiin laatia oikeudellisesti sitova asiakirja, jonka nojalla tällainen yhteistyö institutionalisoitaisiin EU:ssa.

Valtioiden rajat ylittävien takaa-ajojen laajentamisen osalta (Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artikla) komissio katsoo, että turvallisuuteen perustuva alue Euroopassa edellyttää rajanylitystavasta aiheutuvien yhteistyön esteiden poistamista. Se suosittaakin Belgian puheenjohtajakaudella vuonna 2001 perustetun asiantuntijatyöryhmän toiminnan jatkamista, jotta voidaan laatia konkreettisia suosituksia rikollisten takaa-ajon sallimiseksi myös lentoteitse, rautateitse (kansainväliset junat) ja vesitse. Olisi myös parannettava poliisin mahdollisuuksia suorittaa rajat ylittäviä takaa-ajopaitsi siten, että takaa-ajo voisi koskea useammantyyppisiä rikoksia myös siten, että rikolliset voitaisiin toimittaa tehokkaasti toimivaltaisten paikallisviranomaisten huostaan, tietenkin rikosasioissa tehtävää yhteistyötä koskevien säädösten mukaisesti. Poliisin pitäisi voida jatkaa takaa-ajoa, jos rikollinen ei noudata pysähtymiskäskyä vaan pakenee rajan yli toiseen valtioon.

Schengenin säännöstöön perustuvaa rajat ylittävän poliisiyhteistyön käsikirjaa olisi ryhdyttävä päivittämään säännöllisesti. Käännöstarpeen minimoimiseksi olisi käytettävä vakionuotoiluja, joissa olisi mahdollisimman vähän muuttuvia osuuksia. Käsikirjassa olisi oltava ajanmukaiset yhteystiedot rajat ylittävän yhteydenpidon helpottamiseksi.

Arvio siitä, missä määrin Schengenin yleissopimuksen 44 artikla, joka koskee suoraan yhteydenpitoa jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten välillä, on pantu täytäntöön, olisi toteutettava mahdollisimman pian. Yhteydenpitolinjoilla ei pitäisi tarkoittaa pelkästään puhelin- ja faksilinjoja vaan yleensä tietoliikenneyhteyksiä eli myös datan siirtoon tarkoitettuja tietokonelinjoja.

Tällä hetkellä ei ole selvyyttä siitä, miten jäsenvaltiot panevat täytäntöön Schengenin yleissopimuksen 45 artiklan määräykset (jotka koskevat ammattimaisesti vuokralle tarjottavan majoituksen kuten hotellien ilmoituslomakkeita) ja miten ne käyttävät näin saatavia tietoja lainvalvontatoimissaan. Näiden tietojen käytöstä on tarpeen keskustella EU:n tasolla, koska näin voidaan parantaa lainvalvontatoimia nykyisten velvoitteiden ja rakenteiden pohjalta.

Schengenin yleissopimuksen 46 artiklan osalta (tietojenvaihto yhden jäsenvaltion aloitteen perusteella) komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskuudessa toteutetaan tutkimus siitä, missä määrin tätä artiklaa sovelletaan käytännössä ja minkä verran poliisitoimia on toteutettu sen perusteella vaihdettujen tietojen perusteella. Tutkimuksen tulosten perusteella voitaisiin yhdenmukaistaa eräitä sisärajoilla tehtävän yhteistyön muotoja.

Schengenin tietojärjestelmän (SIS) ja tulevan SIS II -järjestelmän osalta olisi pyrittävä edistämään uusien toimintojen pikaista käyttöönottoa, mahdollisesti jo nykyisessä järjestelmässä. Lisäksi komissio esitti syyskuussa 2003 ehdotuksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden ajoneuvorekisteriviranomaisille olisi myönnettävä pääsy SIS-järjestelmään, jotta varastettujen ajoneuvojen rekisteröinti voitaisiin estää.

Lisäksi Kreikka pyysi puheenjohtajakaudellaan komissiota päivittämään SIS:n ja Sirenen yhteiskäyttöä koskevaa käsikirjaa säännöllisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

SEU:n 32 artiklassa kehoitetaan neuvostoa päättämään edellytyksistä, joiden täyttyessä minkä tahansa jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella, ja Wienin toimintasuunnitelmassa korostetaan tämän päätöksen merkitystä EU:n poliisiyhteistyön kannalta. Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa vuonna 2000 tehty yleissopimus ja yhteisistä tutkintaryhmistä vuonna 2002 tehty puitepäättös näyttäisivät kattavan tämän kysymyksen ainakin osittain. Komissio pitää asianomaisissa neuvoston työryhmissä aloitettua keskustelua tervetulleena ja kehottaa niitä jatkamaan tähän kysymykseen perehtymistä. Tämä on tarpeen paitsi valtioiden rajat ylittävän yhteistyön parantamista koskevia keskusteluja silmällä pitäen myös erityisesti siksi, että voidaan tämentää edellytyksiä, joiden täyttyessä poliisin operatiiviset yksiköt voivat kriisitilanteissa toimia muiden jäsenvaltioiden alueella.

Yhteisiin valvontaoperaatioihin, joita toteutetaan tulliyhteistyöryhmän (CCWG) ja poliisiyhteistyöryhmän (PCWG) yhteydessä, olisi tilanteen mukaan otettava mukaan kaikkien asiaan liittyvien lainvalvontaviranomaisten edustajia. Tuntuu luontevalta, että Europol järjestäisi operatiivisen koordinaatioyksikön (OCU) toiminnan silloin kun on kyse kolmanteen pilariin liittyvistä asioista.

2.3. Yhteisen kulttuurin sekä yhteisten työvälineiden ja -menetelmien luominen

Valtioiden rajat ylittävän yhteistyön parantamiseksi on tärkeää tukea toimenpiteitä, joiden avulla voidaan edistää samantyyppisistä rikoksentorjuntatoimista vastaavien jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliyksiköiden yhteisiä toimintatapoja. Tärkeimpiä keinoja tehostaa EU:n poliisiyhteistyötä on keskinäisen luottamuksen ja yhteistyökulttuurin luominen eri lainvalvontaviranomaisten välille. Poliisien koulutus on tällaisen kulttuurin luomisessa keskeisellä sijalla. Euroopan poliisiakatemia on ainoa tälle tehtävälle omistautunut EU:n elin, minkä vuoksi sillä olisi oltava keskeinen rooli EU:n tulevan poliisiyhteistyöstrategian valmistelussa.

Jotta CEPOL voi täyttää tehtävänsä asianmukaisella tavalla, sille on annettava tarvittavat resurssit ja oikeudellinen kehys: sillä olisi oltava oikeushenkilöys ja toimintakelpoinen pysyvä sihteeristö, ja sen olisi saatava rahoitusta yhteisön talousarviosta.

Sen lisäksi, että CEPOLin pitäisi järjestää jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten keskeisille toimijoille yhteisiä kursseja tietyillä painopistealoilla (esim. kursseja ns. nopeille nousijoille eli poliisijohdon tuleville jäsenille), sen olisi kehitettävä poliisien koulutusta varten yhteisiä oppijaksoja, joita sovellettaisiin kaikkien jäsenvaltioiden poliisioppilaitoksissa. CEPOLin olisi myös kehitettävä yhteiset laatuvaatimukset sekä kursseja että kouluttajia varten. CEPOLilla olisi oltava valtuudet tarkistaa säännöllisesti, että näitä yhteisiä oppijaksoja ja laatuvaatimuksia sovelletaan jäsenvaltioiden poliisioppilaitoksissa ja antaa tästä CEPOLin varmistus vertaisarviointiin perustuvan järjestelmän nojalla.

Komission näkemyksen mukaan CEPOLilla voisi olla merkittävä rooli myös kolmannen pilarin yhteyteen kuuluvan tulliyhteistyön alalla työskentelevien

vanhempien poliisien ja tullivirkailijoiden kouluttamisessa. Komissio paneekin tyytyväisenä merkille, että CEPOL tarjoaa jo yhteistä koulutusta poliisi- ja tulliviranomaisille järjestämällä kursseja, joihin myös tulliviranomaiset voivat osallistua. Komissio kehottaa CEPOLia ja jäsenvaltioita pohtimaan pitkällä aikavälillä, olisiko CEPOLin toimivaltuuksiin syytä sisällyttää myös kansallinen tullialan koulutus, jotta voitaisiin parantaa EU:n mahdollisuuksia torjua valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta.

Komissio ehdottaa, että erilaisia poliisiviranomaisten vaihto- ja siirto-ohjelmia tehostetaan luottamuksen ja yhteistyökulttuurin kehittämiseksi. CEPOL aloittaa toiminnan näillä kahdella alalla vuonna 2004, ja sen tulisi olla myös tässä työssä keskeisessä asemassa. Kielikoulutuksen merkitystä tällaisten vaihto- ja siirto-ohjelmien yhteydessä ei voida yliarvioida. Olisi tutkittava mahdollisuuksia käyttää Agis-ohjelmasta ja muista yhteisön ohjelmista saatavaa rahoitusta poliisien ja muiden lainvalvontaviranomaisten vaihto-ohjelmien ja kielikoulutuksen toteuttamiseen.

Tieteellinen tutkimus on keskeisellä sijalla kun pyritään parantamaan päätöksentekoa eri aloilla. Poliisi- ja tulliyhteistyötä koskevaa tutkimusta ei tehdä kovin paljon. Rahoitusta olisi saatava lisää, ja sen hankkiminen on sekä unionin että jäsenvaltioiden tehtävä. Komissio varmistaa, että Agis-ohjelmasta voidaan myöntää varoja tässä tiedonannossa mainittuja painopistealoja koskevien selvitysten laatimiseen. Se varmistaa myös, että rahoitusta voidaan myöntää kuudennen puiteohjelman asiaa koskevista osioista. On myös tärkeää saada selkeämpi käsitys siitä, mihin kysymyksiin poliisi- ja tulliyhteistyön alalla tehtävässä tutkimuksessa olisi keskityttävä. CEPOLista voisi olla hyötyä myös tämän kysymyksen selvittämisessä.

Poliisin eettisten sääntöjen laatiminen on ollut CEPOLin työlistalla sen toiminnan alusta lähtien. Komissio kehottaa jäsenvaltioita pohtimaan, olisiko tarpeen laatia EU:n omat poliisin eettiset säännöt. Tämä voisi vaikuttaa suotuisasti yleiseen mielipiteeseen ja edistää jäsenvaltioiden poliisivoimien keskinäistä luottamusta.

EU:n tasolla ei ole vielä aloitettu SEU:n 30 artiklan 1 kohdan d alakohdassa mainittua erityisten tutkintatekniikoiden yhteistä arviointia. Komissio esittää, että jäsenvaltioiden asiantuntijat ryhtyvät tarkastelemaan tätä kysymystä neuvostossa perustuslakia koskevaan ehdotukseen sisältyvän vastaavan artiklan pohjalta. Komissio on valmis järjestämään tätä varten asiantuntijakokouksen ja mahdollisesti asettamaan käyttöön varoja Agis-ohjelmasta. On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot perustavat DNA-tietokantoja, koska ne ovat käytännöllisiä ja tehokkaita välineitä rikosten selvittämisessä. Olisi kehitettävä järjestelmä, jonka avulla jäsenvaltiot voivat tarkistaa, onko niiden alueella löydetty DNA tallennettu jonkin muun jäsenvaltion tietokantaan.

Forensiseen tieteeseen liittyviä kysymyksiä ei ole tähän mennessä käsitelty järjestelmällisesti EU:n tasolla. Tärkein prioriteetti näyttäisi olevan EU:n jäsenvaltioiden rikosteknisten laboratorioiden tason parantaminen siten, että vaaditaan niitä ottamaan käyttöön yleisesti tunnustettuihin standardeihin perustuvat laadunvalvontajärjestelmät. Komissio kehottaa myös asianomaisia neuvoston työryhmiä tarkastelemaan uudelleen ENFSI:n roolia tällä alalla tehtävässä EU:n tason yhteistyössä.

2.4. Terrorismintorjunta

Erityisesti terrorismintorjunnan alalla on selvää, että yhteistyötä EU:ssa on kehitettävä kahden edellä mainitun toimintalinjan mukaisesti: tiedonkulku asianomaisten yksiköiden välillä ja valtioiden rajat ylittävä käytännön yhteistyö. Terrorismintorjunta kattaa kaikki lainvalvontayhteistyön osa-alueet yhteisistä tutkintaryhmistä erityisiin tutkimustekniikoihin, joiden avulla voidaan esimerkiksi jäljittää räjähdysaineiden alkuperä.

Kuten komissio on todennut sekä 19. maaliskuuta 2004 pidettyä Eurooppa-neuvoston kokousta varten esittämässään muistiossa että huomautuksissa, jotka se esitti Euroopan turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta terrorismintorjunnan osalta, tämän alan toiminnan kehittämiseksi on ensisijaisesti parannettava koordinaatiota kaikkien niiden yksiköiden välillä, jotka osallistuvat terrorismintorjuntaan neuvoston rakenteiden yhteydessä. Ensinnäkin kaikkiin terrorismia käsittelevän työryhmän (TWG) valtuuskuntiin olisi sisällytettävä sekä poliisin että muiden tiedusteluyksiköiden edustajia. Europolin roolia EU:n terrorismintorjuntapolitiikassa olisi vahvistettava korvaamalla Europolin yhteyshenkilöiden välityksellä tapahtuva tietojenvaihto suorilla yhteyksillä Europolin terrorismintorjuntayksikön ja jäsenvaltioiden välillä liittämällä Europol yhteystoimistojen (Bureaux de Liaison, BDL) verkostoon ja Bernin klubiin.

Myöhemmässä vaiheessa olisi lähennettävä toisiinsa Bernin klubin terrorismintorjuntaryhmää (CTG) ja terrorismia käsittelevää neuvoston työryhmää (TWG). Europolista olisi tehtävä terrorismintorjuntaa käsittelevä tiedustelukeskus, jossa on myös terrorismia koskeva yhteinen tietokanta (johon kirjattaisiin tietoja henkilöistä, tapauksista, terrorismiin viittaavista tekijöistä, operaatioista yms.). Neuvoston suositus monikansallisten yksiköiden perustamiseksi terrorismiin liittyvien tietojen keräämistä varten⁷⁷ (yhteiset tutkintaryhmät) olisi muutettava sitovaksi asiakirjaksi, jonka perusteella tiedustelupalvelut (sekä poliisivoimiin kuuluvat että muut) ja Europol voisivat toimia yhdessä.

On myös syytä kehittää terrorismintorjunnan koordinaatiota EU:n toimielimissä sekä vahvistaa TWG:n asemaa EU:n politiikan linjaamisessa. TWG:n työskentelymenetelmiä olisi parannettava niin, että Europol voisi omaksua aktiivisemman roolin. TWG:n tehtäviin olisi sisällytettävä kaikki terrorismintorjunnan eri osa-alueet, erityisesti rahoitus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa Yhdistyneiden Kansakuntien päätöslauselman 1371 mukaisesti. Työryhmän olisi osallistuttava myös EU:n terrorismintorjuntapolitiikan valmisteluun.

Madridissa 11. maaliskuuta 2004 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen neuvosto on hyväksynyt toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa terrorismintorjuntayhteistyötä EU:ssa. Osa näistä toimenpiteistä koskee lainvalvontayksiköiden välisen operatiivisen yhteistyön eri osa-alueita, kuten tarkastusten tehostamista tai ampuma-aseiden ja räjähteiden jäljitettävyyttä, mahdollisuutta perustaa forensista aineistoa koskeva EU:n tietokanta, rajojen yli tapahtuvan takaa-ajon helpottamista sekä tietojen ja tiedustelutiedon vaihtamisen yksinkertaistamista jäsenvaltioiden lainvalvontayksiköiden välillä. Muut toimet

⁷⁷

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 13.6.2002 antama suositus.

liittyvät asiaa koskevien oikeudellisten välineiden, kuten keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn yleissopimuksen ja sen pöytäkirjan sekä Europol-yleissopimuksen kolmen pöytäkirjan ratifiointia ja/tai täytäntöönpanoa.

Edellä 2.1.6.1 kohdassa mainittiin jo kaksi asiakirjaa, jotka komissio on laatinut vuoden 2004 maaliskuun 11. päivän tapahtumien johdosta⁷⁸. Niissä mainitaan eräitä toimenpiteitä, joiden avulla pyritään parantamaan EU:n toimintakykyä, niin että terrorismia voitaisiin ehkäistä ja torjua tehokkaammin. Näiden toimenpiteiden osalta on syytä korostaa, että olisi pyrittävä hyödyntämään tehokkaammin olemassa olevia välineitä, kuten Europolia ja Eurojustia sekä yhteisiä tutkintaryhmiä koskevaa puitepääöstä, ja lujittamaan EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmän asemaa.

2.5. Tulliyhteistyö

Tulliviranomaiset tekevät keskenään vakiintunutta yhteistyötä kolmannen pilarin alalla. Yhteistyötä voidaan kuitenkin edelleen tehostaa seuraavien linjausten mukaisesti.

Yhteisiä tullivalvontaoperaatioita koskevat suositukset olisi kirjattava ylös ja otettava ne huomioon vastaavien uusien operaatioiden suunnittelussa, jotta voidaan välttää usein toistuvat ongelmat. Yhteisiä tullioperaatioita varten olisi myös laadittava yhteinen vastauslomake, johon vastaukset kerättäisiin yhdellä kielellä. Lomakkeen avulla voitaisiin varmistaa, että kaikki tiedot saadaan käyttöön samalla kielellä ja välttää näin tähän nykyisin liittyvät ongelmat. Europolin olisi annettava tukea tällaisille operaatioille mm. analysoimalla tietoja.

Olisi myös otettava käyttöön pysyvä operatiivinen koordinaatioyksikkö (OCU), joka antaisi yhteisille tullioperatioille logistista ja teknistä tukea. Tällainen yksikkö on erittäin tärkeä tulevien yhteisten tullioperaatioiden täytäntöönpanon varmistamiseksi sekä kolmannen että ensimmäisen pilarin alalla. Komission yksiköiden olisi selvitettävä, miten tällaista tukea voitaisiin antaa mahdollisimman tehokkaasti.

EU:n tullihallintojen pitäisi käyttää aktiivisemmin yhteyshenkilöitä. Tämän järjestelmän käyttö tehostaisi toimintaa ja tuottaisi taloudellista säästöä.

Parhaillaan laadittavaa selvitystä ulkorajoilla käytettävistä tullivalvontalaitteista⁷⁹ voisi olla hyödyllistä täydentää laatimalla tutkimus jäsenvaltioiden ulkorajatarjastuksissa käytettävistä ja niissä tarvittavista laitteista, sillä tällaista tutkimusta tarvittaisiin erityisesti kolmannen pilarin tehtäviä varten. Tutkimuksessa olisi esitettävä tarvittavien laitteiden lukumäärää ja tyyppiä koskeva suositus ja suositeltava tällaisten laitteiden yhteiskäyttöä tai vuokraamista niiden jäsenvaltioiden avustamiseksi, joille ei ole niiden hankkimiseen riittäviä varoja.

Yhteiset riski-indikaattorit ja -profiilit ovat olennainen tekijä pyrittäessä parantamaan laittomien tavaroiden kaupan torjuntaa. Johdonmukaisen ja kustannustehokkaan lähestymistavan mukaisesti olisikin selvitettävä, miten niitä voitaisiin parhaiten kehittää kolmannen pilarin yhteydessä. Erityisesti olisi otettava huomioon

⁷⁸ SEC(2004) 348, 18.3.2004, ja SEC(2004) 332, 19.3.2004.

⁷⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle tullin roolista ulkorajojen yhdennetyssä valvonnassa. KOM(2003) 452 lopullinen, 24.7.2003.

kustannushyöty, joka voidaan saavuttaa käyttämällä pohjana ensimmäisen pilarin yhteydessä toteutettuja riskinhallintatoimia.

Lisäksi olisi kehitettävä EU:n yhteinen uhkien arviointi sellaisten tavaroiden suhteen, joiden kauppa on kielletty tai jota on rajoitettu. Näin voidaan asettaa selkeät prioriteetit yhteisiä operaatioita varten, jotta voidaan tehostaa niitä laittomien tavaroiden kaupan torjumiseksi.

Komissio on huolestunut siitä, että viisi jäsenvaltiota ei edelleenkään ole ratifioinut vuonna 1997 tehtyä Napoli II -yleissopimusta mahdollisesti siksi, että eräissä jäsenvaltioissa on ongelmia poliisi- ja tulliviranomaisten toimivallanjaossa. Napoli II -yleissopimus on vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan kannalta keskeinen väline, minkä vuoksi se olisi ratifioitava välittömästi. Samanaikaisesti unionin olisi hyväksyttävä järjestelmä, jonka avulla voidaan arvioida kaikkia kolmannen pilarin yhteydessä tehtävää tulliyhteistyötä koskevat yleissopimukset ja muut säädökset, jotta voidaan varmistaa täytäntöönpanon yhdenmukaisuus ja ulkorajojen tehokas valvonta jäsenvaltioissa.

Tullihallintojen olisi arvioitava yhteisen koulutusmenetelmän kehittämistä kolmanteen pilariin liittyvissä tullikysymyksissä, jotta voidaan varmistaa asiantuntemuksen yhdenmukainen taso. Osana perehdyttämiskoulutusta voitaisiin esimerkiksi kutsua kansallisille kursseille EU:n muiden tullihallintojen edustajia. Ulkomaisten kollegojen osallistuminen koulutukseen edistäisi myös muiden maiden käytäntöjen tuntemusta ja helpottaisi yhteyksien muodostamista. Yhteisön ohjelmien (Matthaeus ja Tulli 2002) perusteella järjestetystä koulutustoiminnasta onkin jo saatu hyviä kokemuksia.

Samantyyppisiä tehtäviä ja vastuualueita hoitaville tulli- ja poliisiviranomaisille olisi järjestettävä yhteistä koulutusta. CEPOLin toimivaltuuksia voitaisiin tätä varten laajentaa niin, että ne kattaisivat myös jäsenvaltioiden tullialan oppilaitokset.

Poliisi- ja tulliviranomaisten keskinäisen yhteistyön parantamiseksi komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot panevat ensin täytäntöön vuonna 1996 annetun neuvoston päätöslauselman poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyön virallistamisesta huumekaupan torjunnan alalla. Myöhemmin tällaisia yhteistyösopimuksia olisi tehtävä tarpeen mukaan myös muilla rikollisuuden aloilla. Edellä on jo mainittu valtioiden rajat ylittävä yhteistyö sekä koulutus. Myös tulliviranomaisten edustajien olisi osallistuttava Europolin kansallisten yksiköiden päälliköiden kokouksiin, minkä lisäksi kaikkien jäsenvaltioiden olisi lähetettävä Europoliin oma tulliyhteyshenkilö. Olisi myös harkittava erityisen tulliyksikön perustamista Europolin yhteyteen.

Lopuksi komissio esittää, että otettaisiin mallia niiden jäsenvaltioiden kokemuksista, jotka ovat jo toteuttaneet tehokkaita yhteistyöjärjestelyjä poliisi- ja tulliviranomaisten välillä. Näistä järjestelyistä olisi keskusteltava asianomaisissa neuvoston työryhmissä, jotta voitaisiin selvittää, missä määrin kokemuksia voidaan hyödyntää muissa jäsenvaltioissa. Neuvoston poliisi- ja tulliyhteistyöryhmien sekä järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevän monialaisen työryhmän toimintaa olisi hyvä koordinoita tältä osin tehokkaammin.

3. LOPPUHUOMAUTUKSET

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa tarkastelemaan tässä tiedonannossa mainittuja toimenpiteitä EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön parantamiseksi ja edistämään siten SEU:n 29 artiklan kaikinpuolista täytäntöönpanoa.

Sen jälkeen kun tästä tiedonannosta on keskusteltu Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa, komissio aikoo esittää konkreettisia ehdotuksia siinä mainittujen erityisongelmien ratkaisemiseksi.