



## POLIISIYHTEISTYÖ

Poliisiyhteistyön tärkein väline on Euroopan poliisivirasto, Europol, joka on keskeisellä sijalla Euroopan turvallisuusrakenteiden laajemmassa kokonaisuudessa. Yhteistyö ja toimintalinjat ovat vielä kehitteillä, ja niissä painopiste on unionin laajuisten uhkien ja rikosten tehokkaammassa torjunnassa. Euroopan parlamentti korostaa tässä erityisesti perusoikeuksien ja tietosuojasääntöjen noudattamista.

### OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 33 artikla (tulliyhteistyö) sekä 87, 88 ja 89 artikla

### TAVOITTEET

Tehokas poliisiyhteistyö on olennainen edellytys, kun unioniin muodostetaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jossa kunnioitetaan perusoikeuksia. Poliisin, tullin ja muiden lainvalvontaviranomaisten rajatylittävällä lainvalvontayhteistyöllä pyritään rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan koko unionin alueella. Käytännössä yhteistyötä tehdään lähinnä vakavan rikollisuuden (järjestäytynyt rikollisuus, huumekauppa, ihmiskauppa ja kyberrikollisuus) sekä terrorismin torjumiseksi.

### SAAVUTUKSET

#### A. Alkuvaiheet

Jäsenvaltioiden välinen poliisiyhteistyö alkoi vuonna 1976 nk. Trevi-ryhmässä, joka oli oikeus- ja sisäasioiden ministeriöiden edustajien hallitustenvälinen verkosto. Maastrichtin sopimuksessa määriteltiin sittemmin yhteistä etua koskevat kysymykset, joissa poliisiyhteistyö on perusteltua. Niitä ovat terrorismi, huumeaineet ja muut kansainvälisen rikollisuuden muodot. Sopimuksessa määrättiin myös Euroopan poliisiviraston perustamisesta, ja prosessi aloitettiin perustamalla Europolin huumeaineyksikkö. Europol-yleissopimus allekirjoitettiin 26. heinäkuuta 1995, mutta poliisiviraston toiminta käynnistyi virallisesti vasta 1. heinäkuuta 1999, kun 2. lokakuuta 1997 allekirjoitetulla Amsterdamin sopimuksella oli vahvistettu sen valtuuksia. Poliisiyhteistyötä oli kuitenkin kehitetty jo ennen Europolia. Kun Schengen-alue perustettiin vuonna 1985 ensi alkuun vain muutaman jäsenvaltion kesken, rajatylittävä poliisiyhteistyö saattoi käytännössä alkaa (ks. myös [4.2.4](#)). Amsterdamin sopimuksen voimaantulon myötä Schengenin säännöstö ja sen määräykset poliisiyhteistyöstä liitettiin osaksi EU:n lainsäädäntöä, joskin vain



hallitustenväliseen yhteistyöhön perustuvaan kolmanteen pilariin. Pieni joukko jäsenvaltioita hyväksyi lisäksi poliisiyhteistyötä koskevan Prümin sopimuksen, joka perustui vastaavaan hallitustenväliseen lähestymistapaan ja jossa oli määräyksiä DNA- ja sormenjälkitietojen sekä ajoneuvojen rekisteröintitietojen vaihdosta. Prümin sopimusta alettiin soveltaa kokonaisuudessaan unionin tasolla, kun neuvosto oli tehnyt 23. kesäkuuta 2008 päätöksen 2008/615/YOS.

#### **B.** Nykyiset institutionaaliset puitteet

SEUT-sopimuksella yksinkertaistettiin merkittävästi institutionaalisia puitteita. Poliisiyhteistyöhön liittyvistä toimenpiteistä säädetään nyt pääasiassa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen eli yhteispäätösmenettelyssä, ja unionin tuomioistuin valvoo niitä. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyy silti erityispiirteitä (Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Irlantia ja Tanskaa koskevat poikkeukset, joista määrätään SEUT:n liitteenä olevissa pöytäkirjoissa N:o 21 ja 22, sekä kansallisten parlamenttien etuoikeutettu asema, josta määrätään pöytäkirjoissa N:o 1 ja 2), ja muutenkin poliisiyhteistyötä ja rikosoikeuden alan oikeudellista yhteistyötä ei ole nivottu täysin osaksi yhteisön puitteita, vaan ne ovat säilyttäneet joitakin alkuperäisistä piirteistään:

- Komissio jakaa aloiteoikeuden jäsenvaltioiden kanssa edellyttäen, että aloitteen on tehnyt neljäsosa neuvoston jäsenvaltioista (SEUT:n 76 artikla).
- Euroopan parlamenttia ainoastaan kuullaan operatiivisen yhteistyön toimenpiteistä, jotka neuvosto hyväksyy yksimielisesti. Jos neuvostossa ei päästä yksimielisyyteen, vähintään yhdeksän jäsenvaltiota voi aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön. Tässä tapauksessa Eurooppa-neuvosto keskeyttää prosessin, jotta asiasta voitaisiin päästä yksimielisyyteen (ns. hätäjarrumekanismi, SEUT:n 87 artiklan 3 kohta).

#### **C.** Ensisijaiset tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt poliisiyhteistyötä koskevat säädökset

- Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2015/2219](#) Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirastosta (CEPOL) ja neuvoston päätöksen 2005/681/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta, annettu 25. marraskuuta 2015 ja sovellettu 1. heinäkuuta 2016 alkaen
- Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi \(EU\) 2016/681](#) matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016; jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä 25. toukokuuta 2018 mennessä
- Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2016/794](#) Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta, annettu 11. toukokuuta 2016 ja sovellettu 1. toukokuuta 2017 alkaen



- Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2018/1726](#) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavasta Euroopan unionin virastosta (eu-LISA) sekä asetuksen (EY) N:o 1987/2006 ja neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 kumoamisesta, annettu 14. marraskuuta 2018 ja sovellettu 11. joulukuuta 2018 alkaen
- Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2018/1862](#) Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta, annettu 28. marraskuuta 2018 ja sovelletaan viimeistään 28. joulukuuta 2021 alkaen
- Parlamentti vahvisti [16. huhtikuuta 2019 ensimmäisen käsittelyn kantansa](#) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/... antamiseksi kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ja (EU) 2019/... muuttamisesta. Parlamentti ja neuvosto ovat päässeet alustavaan sopimukseen lopullisesta säädöstekstistä
- Parlamentti vahvisti [17. huhtikuuta 2019 ensimmäisen käsittelyn kantansa](#) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/... antamiseksi säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten, ja neuvoston päätöksen 2000/642/YOS kumoamisesta. Parlamentti ja neuvosto ovat päässeet alustavaan sopimukseen lopullisesta säädöstekstistä.

#### D. Poliisiyhteistyön virastot ja muut elimet

##### 1. Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol)

[Europol](#) on virasto, jonka päätarkoituksena on tehdä Euroopasta turvallisempi. Se tukee EU:n jäsenvaltioita terrorismin, kyberrikollisuuden sekä muun vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Europol tekee yhteistyötä myös monien EU:n ulkopuolisten kumppanivaltioiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Laajat rikollis- ja terroristiverkostot muodostavat vakavan uhan EU:n sisäiselle turvallisuudelle. Suurimpia turvallisuusuhkia ovat terrorismi, kansainvälinen huumekauppa ja rahanpesu, järjestäytynyt petostoiminta, eurojen väärentäminen ja ihmiskauppa.

Vastataksaan näihin uhkiin Europol on perustanut useita erikoisyksiköitä:

- Euroopan kyberrikostorjuntakeskus (EC3), jonka tavoitteena on lujittaa kyberrikollisuuteen liittyviä lainvalvontatoimia EU:ssa ja auttaa siten suojelemaan EU:n kansalaisia, yrityksiä ja hallituksia verkkorikollisuudelta
- ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus (EMSC), joka tukee EU:n jäsenvaltioita ihmisten salakuljetusta harjoittavien monimutkaisten ja pitkälle kehittyneiden rikollisverkostojen havaitsemisessa ja hajottamisessa



- Euroopan terrorismintorjuntakeskus (ECTC) on operatiivinen asiantuntijakeskus, joka vastaa kasvavaan tarpeeseen vahvistaa terrorismin torjuntaa EU:ssa
- immateriaalioikeusrikosten vastainen koordinoitu liittouma (IPC3) antaa operatiivista ja teknistä tukea lainvalvontaviranomaisille ja muille kumppaneille
- FIU.net on hajautettu ja pitkälle kehittynyt EU:n rahanpesun selvittelykeskuksia tukeva tietoverkko, jonka avulla torjutaan rahanpesua ja terrorismin rahoitusta
- internetsisältöä koskevia ilmoituksia tekevä EU:n yksikkö (EU IRU) etsii ja tutkii vihamielistä sisältöä internetissä ja sosiaalisessa mediassa.

Europol perustettiin Europol-asetuksella, ja sen päämaja sijaitsee Haagissa, Alankomaissa.

Viraston vastuuvollisuuden vahvistamiseksi Europol-asetuksella perustettiin myös Europolin yhteisparlamentaarinen valvontaryhmä (JPSG). SEUT:n 88 artiklassa määrätään, että Europolin toimintaa valvoo Euroopan parlamentti yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa. Europol-asetuksen 51 artiklan mukaan yhteisparlamentaarinen valvontaryhmä ”vastaa Europolin toimeksiantonsa toteuttamiseksi suorittamien toimien poliittisesta valvonnasta, mukaan lukien näiden toimien vaikutus luonnollisten henkilöiden perusoikeuksiin ja -vapauksiin”.

## 2. Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto (CEPOL)

[CEPOL](#) on lainvalvontaviranomaisten koulutuksen kehittämistä, toteuttamista ja koordinoimista vastaava virasto. CEPOL parantaa osaltaan Euroopan turvallisuutta edistämällä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja jossain määrin myös kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisten välillä EU:n keskeisissä turvallisuuskysymyksissä. Tämä koskee erityisesti painopistealueita, jotka sisältyvät järjestäytyntä ja vakavaa rikollisuutta koskevaan EU:n toimintapoliittiseen sykliin.

Lainvalvontakoulutusvirasto perustettiin CEPOL-asetuksella, ja sen päämaja sijaitsee Budapestissa, Unkarissa.

## 3. Sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvä komitea (COSI)

SEUT:n 71 artiklan mukaan ”neuvoston yhteyteen perustetaan pysyvä komitea varmistamaan unionin sisällä toteutettavan operatiivisen yhteistyön edistäminen ja tehostaminen sisäiseen turvallisuuteen kuuluvissa asioissa. Komitea edistää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toiminnan yhteensovittamista, sanotun kuitenkin rajoittamatta 240 artiklan soveltamista. Unionin asianomaisten elinten ja laitosten edustajat voidaan ottaa mukaan komitean työskentelyyn. Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit pidetään tietoisina työskentelystä”.

COSI perustettiin [25. helmikuuta 2010 annetulla neuvoston päätöksellä](#) sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvän komitean perustamisesta (2010/131/EU).

## 4. EU:n tiedusteluanalyysikeskus (EU INTCEN)

EU:n tiedusteluanalyysikeskus (EU INTCEN) ei ole varsinaisesti poliisiyhteistyön elin, sillä se on Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) osasto ja sen tehtäviin kuuluu vain



strateginen analyysi. Keskus kuitenkin täydentää yhteistyötä, koska se laatii uhkakuva-arvioita tiedustelupalvelujen, armeijan, diplomaattien ja poliisin sille toimittamien tietojen perusteella. EU INTCEN voi myös tarjota operatiivisessa mielessä hyödyllisiä, koko EU:n kattavia tietoja esimerkiksi terroristien matkakohteista, motiiveista ja liikkeistä.

## EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on ratkaisevalla tavalla muovannut poliisiyhteistyöhön liittyvää EU:n lainsäädäntöä tekemällä EU:n kansalaisten turvallisuudesta poliittisen painopistealueen. Se on tavallista lainsäätämistä noudattaen ollut neuvoston kanssa tasavertaisessa asemassa parantamassa poliisiyhteistyötä.

Poliisiyhteistyön tärkein väline on Europol, joka on keskeinen tekijä EU:n turvallisuusinfrastruktuurin laajemmassa kokonaisuudessa. Europolia uudistettaessa parlamentti puolsi aktiivisesti parlamentaarisen valvonnan lisäämistä ja tietosuojasääntöjen parantamista.

Poliisiyhteistyö ja toimintalinjat ovat vielä kehitteillä, ja niissä painopiste on unionin laajuisten uhkien ja rikosten tehokkaammassa torjunnassa. Parlamentti korostaa tässä erityisesti perusoikeuksia ja tietosuojaa koskevien sääntöjen noudattamista. Vaikka EU:n poliisiyhteistyön virastoja koskevat säännöt on uudistettu kokonaisuudessaan, tarvitaan edelleen yhteisiä toimia poliisiyhteistyön tehostamiseksi käytännössä. Tämä koskee erityisesti tietojen ja todisteiden vaihtoa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä sekä näiden ja EU:n virastojen välillä. Parlamentti on kehottanut jäsenvaltioita parantamaan tietojen laatuun liittyvää teknistä standardointia ja laatimaan lainsäädäntökehyksen tietojenjaon oletusarvoisuutta koskevaa tulevaa lähestymistapaa varten. Tehtävien määrän ja odotusten kasvaessa on varmistettava riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit EU:n virastoille. On lisäksi todennäköistä, että parlamentin rooli muuttuu uuden lainsäädännön esittämisestä lainsäädännön toteuttamisen valvontaan.

Parlamentti on nykyään täysivaltainen institutionaalinen toimija turvallisuuspolitiikan alalla, ja sillä olisi oltava keskeinen asema sisäisen turvallisuuspolitiikan arvioinnissa ja määrittelyssä. Se on jo nyt jättänyt lähtemättömän jäljen sisäiseen turvallisuuspolitiikkaan ja poliisiyhteistyötä koskeviin linjauksiin.

Kristiina Milt  
05/2019

