EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

VÄLIAIKAINEN
2004/0812(CNS)

16.3.2005

*

MIETINTÖLUONNOS

Ruotsin kuningaskunnan ehdotuksesta puitepäätökseksi tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta
(10215/2004 – C6-0153/2004 – 2004/0812(CNS))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Antoine Duquesne

Lainsäädäntömenettelyistä käytettävät symbolit

*	Kuulemismenettely *yksinkertainen enemmistö*
**I	Yhteistoimintamenettely (ensimmäinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö*
**II	Yhteistoimintamenettely (toinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *parlamentin jäsenten enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai tarkistamiseksi*
***	Hyväksyntämenettely *parlamentin jäsenten enemmistö lukuun ottamatta EY-sopimuksen 105, 107, 161 ja 300 artiklassa ja EU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettuja tapauksia*
***I	Yhteispäätösmenettely (ensimmäinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö*
***II	Yhteispäätösmenettely (toinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *parlamentin jäsenten enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai tarkistamiseksi*
***III	Yhteispäätösmenettely (kolmas käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen tekstin hyväksymiseksi*

(Ilmoitettu menettely perustuu komission esittämään oikeusperustaan.)

Tarkistukset säädösehdotukseen

Parlamentin tarkistukset merkitään ***lihavoidulla kursiivilla***. Pelkkää *kursivointia* käytetään kiinnittämään teknisten yksiköiden huomio sellaisiin säädösehdotuksen osiin, jotka ehdotetaan korjattavaksi lopullisessa tekstissä (esimerkiksi selvästi virheelliset tai kyseisestä kieliversiosta pois jääneet kohdat). Korjausehdotusten hyväksymisestä päättävät asianomaiset tekniset yksiköt.

SISÄLTÖ

Sivu

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI... 5

PERUSTELUT... 9

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

Ruotsin kuningaskunnan ehdotuksesta puitepäätökseksi tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta
(10215/2004 – C6-0153/2004 – 2004/0812(CNS))

(Kuulemismenettely)

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon Ruotsin kuningaskunnan aloitteen (10215/2004)[1],

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan,

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan, jonka mukaisesti neuvosto on kuullut parlamenttia (C6-0153/2004),

– ottaa huomioon työjärjestyksen 93 ja 51 artiklan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A6-0000/2005),

1. hyväksyy Ruotsin kuningaskunnan aloitteen sellaisena kuin se on tarkistettuna;

2. pyytää neuvostoa muuttamaan aloitteen tekstiä vastaavasti;

3. pyytää neuvostoa ilmoittamaan parlamentille, jos se aikoo poiketa parlamentin hyväksymästä sanamuodosta;

4. pyytää tulla kuulluksi uudelleen, jos neuvosto aikoo tehdä huomattavia muutoksia Ruotsin kuningaskunnan aloitteeseen;

5. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle sekä Ruotsin kuningaskunnan hallitukselle.

Ruotsin kuningaskunnan teksti	Parlamentin tarkistukset
Tarkistus 1 1 artiklan 1 kohta	
1. Tämän puitepäätöksen tarkoituksena on vahvistaa säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset	1. Tämän puitepäätöksen tarkoituksena on vahvistaa säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset

[1] Ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä.

voivat tehokkaasti ja nopeasti vaihtaa olemassa olevia tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta. Puitepäätös ei vaikuta kansallisessa lainsäädännössä taikka jäsenvaltioiden tai jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välisissä kahden- tai monenvälisissä sopimuksissa tai järjestelyissä oleviin tätä edullisempiin määräyksiin, eikä se vaikuta keskinäistä oikeusapua tai rikosasioissa annettujen päätösten vastavuoroista tunnustamista koskeviin Euroopan unionin säädöksiin.	voivat tehokkaasti ja nopeasti vaihtaa olemassa olevia tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta. Puitepäätös ei vaikuta kansallisessa lainsäädännössä taikka jäsenvaltioiden tai jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välisissä kahden- tai monenvälisissä sopimuksissa tai järjestelyissä oleviin tätä edullisempiin määräyksiin, eikä se vaikuta keskinäistä oikeusapua tai rikosasioissa annettujen päätösten vastavuoroista tunnustamista koskeviin Euroopan unionin säädöksiin ***eikä tietojen ja tiedustelutietojen toimittamista Europolille ja Eurojustille koskeviin säännöksiin ja välineisiin***.

Tarkistus 2
3 artikla

Tietoja ja tiedustelutietoja voidaan tämän puitepäätöksen mukaisesti vaihtaa sellaisten tekojen osalta, joista pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan voi enimmillään seurata vähintään 12 kuukauden pituinen vankeusrangaistus tai vapaudenrajoituksen käsittävä turvaamistoimenpide. Jäsenvaltiot voivat päättää kahdenvälisesti, että ne soveltavat tämän puitepäätöksen mukaisesti sovellettavia menettelyjä tätä laajemmin.	Tietoja ja tiedustelutietoja voidaan tämän puitepäätöksen mukaisesti vaihtaa sellaisten tekojen osalta, joista pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan voi enimmillään seurata vähintään 12 kuukauden pituinen vankeusrangaistus tai vapaudenrajoituksen käsittävä turvaamistoimenpide***, ja kaikkien terrorismin torjumisesta 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS[1] 1–3 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta***. Jäsenvaltiot voivat päättää kahdenvälisesti, että ne soveltavat tämän puitepäätöksen mukaisesti sovellettavia menettelyjä tätä laajemmin.

[1] EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3.

Tarkistus 3
4 artiklan 3 a kohta (uusi)

3 a. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille 1 kohdan mukaisesti toimitettavista tiedoista tai tiedustelutiedoista ilmoitetaan myös Europolille ja Eurojustille siltä osin kuin tietojen tai tiedustelutietojen vaihto liittyy Europolin tai Eurojustin toimialaan kuuluvaan rikokseen tai rikolliseen toimintaan.

Perustelu

Tehokas jäsenvaltioiden tietojenvaihtopolitiikka edellyttää yhtäältä, että erikoistuneet yksiköt voivat vaihtaa tietoja keskenään nopeasti jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erityispiirteisiin liittyvien ongelmien estämättä, ja toisaalta, että voidaan varmistaa tärkeimpien tietojen systemaattinen toimittaminen Europolille ja/tai Eurojustille.

Tarkistus 4
4 a artiklan 1 kohta

1. ***Tiedot ja tiedustelutiedot on toimitettava viipymättä ja mahdollisuuksien mukaan pyydetyssä määräajassa. Jos tietoja tai tiedustelutietoja ei voida toimittaa pyydetyssä määräajassa, tieto- tai tiedustelutietopyynnön vastaanottanut toimivaltainen lainvalvontaviranomainen ilmoittaa määräajan, jossa ne voidaan toimittaa. Ilmoitus on annettava välittömästi.***	1. ***Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki merkitykselliset tiedot ja tiedustelutiedot toimitetaan viipymättä muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille, jotka niitä pyytävät.***

Tarkistus 5
4 a artiklan 1 a kohta (uusi)

1 a. Jos tietoja tai tiedustelutietoja ei voida toimittaa viipymättä, tieto- tai tiedustelutietopyynnön vastaanottanut toimivaltainen lainvalvontaviranomainen ilmoittaa viipymättä määräajan, jossa ne voidaan toimittaa.

Tarkistus 6
4 a artiklan 2 kohdan johdantokappale

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on käytössään menettelyt, joiden avulla ne voivat vastata tietoa ja tiedustelutietoa koskeviin pyyntöihin enintään 12 tunnin kuluessa, kun pyynnön esittänyt valtio ilmoittaa suorittavansa rikostutkintaa tai rikostiedusteluoperaatiota seuraavien rikosten osalta, sellaisina kuin ne määritellään pyynnön esittäneen valtion lainsäädännössä:	2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on käytössään menettelyt, joiden avulla ne voivat vastata tietoa ja tiedustelutietoa koskeviin pyyntöihin enintään 12 tunnin kuluessa ***tai, mikäli tieto tai tiedustelutieto edellyttää muodollisuuksia tai yhteyden ottamista muihin viranomaisiin, kiireellisissä tapauksissa 48 tunnin kuluessa ja muissa tapauksissa kymmenen arkipäivän kuluessa***, kun pyynnön esittänyt valtio ilmoittaa suorittavansa rikostutkintaa tai rikostiedusteluoperaatiota seuraavien rikosten osalta, sellaisina kuin ne määritellään pyynnön esittäneen valtion lainsäädännössä:

Tarkistus 7
4 a artiklan 2 a kohta (uusi)

	2 a. Edellä 2 kohdassa vahvistetut määräajat alkavat siitä, kun pyynnön vastaanottava toimivaltainen lainvalvontaviranomainen saa tietoa tai tiedustelutietoa koskevan pyynnön.

Perustelu

Käsiteltävänä olevan ehdotuksen tehokkuuteen vaikuttavat ratkaisevasti määräajat, joiden kuluessa pyydettyjä tietoja vaihdetaan. Vakavan rikollisuuden ja varsinkin terrorismin torjunnassa nopeus on perustavan tärkeää: liian myöhään toimitetuilla tiedoilla ei usein ole enää käyttöä. Siksi on asetettava tiukat, mutta realistiset määräajat rikoksia koskevien tietojen toimittamiselle. Tässä on aihetta pitää erillään poliisiviranomaisten tai muiden toimivaltaisten viranomaisten käytössä viipymättä olevat tiedot, joiden toimittamiseen riittänee kahdentoista tunnin enimmäisaika, ja tiedot, joiden hankkiminen edellyttää joko hallinnollisia muodollisuuksia tai yhteyden ottamista ennakolta muihin yksikköihin tai viranomaisiin (esimerkiksi rikosrekisteristä kerättävät tiedot), joiden toimittamiseen riittänee kiireellisissä tapauksissa 48 tuntia ja muissa tapauksissa kymmenen arkipäivää.

PERUSTELUT

1. Johdanto

Yhdysvalloissa syyskuun 11. päivän 2001 järkyttävät tapahtumat nostivat terrorismin torjunnan Euroopan unionin asialistan kärkeen. Espanjan kuningaskuntaa vastaan tehdyt attentaatit osoittivat, että terrori-iskujen uhka Euroopan maaperällä tai eurooppalaisia etuja vastaan on yhä olemassa.

Espanjan murhenäytelmä osoitti valitettavasti, että Euroopan unionin vuodesta 2001 soveltamat työmetodit, jotka olivat pääosin kokeellisia, ovat vanhentuneita ja riittämättömiä. Tarvitaan kiireesti uusi lähestymistapa. Euroopan unionin on nyt omaksuttava ennakoiva toimintatapa pelkän ärsykkeisiin reagoinnin sijaan. Sen on myös toimittava järjestelmällisemmin ja huolehdittava herkeämättä laatimansa lainsäädännön johdonmukaisuudesta. Tällöin toimintaa ohjaisi erityisesti selkeisiin käsitteisiin perustuva todellinen poliittinen linja.

Päämäärän saavuttamisessa kannattaa keskittyä kolmeen seikkaan, joita neuvoston ja komission on pidettävä ohjenuoranaan pohdinnassaan ja toiminnassaan.

Ensiksi on huolehdittava siitä, että käytössä on keinot ja kyky yksilöidä tarkkaan jokainen kohteista, joita vastaan taistellaan. Terrorismi ei ole yksi yhtenäinen todellisuus vaan sitä on monta eri tyyppiä. Jos niitä halutaan torjua tarkoituksenmukaisesti, ne on yksilöitävä tarkkaan ja tunnettava.

Toiseksi vastatoimien tehokkuus edellyttää ajantasaista ja realistista lähestymistapaa terrorismi-ilmiöön, eli on otettava huomioon eri terrorijärjestöjen mutta myös terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden usein hyvin läheiset kytkökset.

Kolmanneksi pyrkimys johdonmukaisuuteen edellyttää, että ehdottomasti vältetään terrorismin torjunnan oikeudellisten välineiden paljoutta. Olisi päinvastoin pyrittävä yhdenmukaistamaan ja yksinkertaistamaan nykyisiä normeja.

Välineiden ylenpalttisuus aiheuttaa hämminkiä ja tehottomuutta. Tiedetään esimerkiksi, että Euroopassa käytettävissä olevien välineiden yhtymäkohdat ja runsaslukuisuus tekevät asioista monimutkaisia poliiseille, jotka kentällä huolehtivat konkreettisesta tietojenvaihdosta.

Siksi harjoitetun politiikan ja saavutettujen tulosten järjestelmällinen analysointi auttaisi kartoittamaan paitsi puutteet ja toimintahäiriöt, myös tehokkaiksi osoittautuneet toimet.

Europolin ja Eurojustin työn analysointi niiden perustamisesta alkaen olisi varmasti hyvä lähtökohta. Niiden toiminta ei tiettävästi nykyisellään ole täysin tyydyttävää. Eurooppa-neuvosto teki 4. ja 5. marraskuuta 2004 selväksi, että arviointi on tarpeen, ja että se haluaisi Europolin ja Eurojustin käyttöä tehostettavan siten, että unionin terrorismin torjunnan koordinaattorin – jonka asema ja tehtävä on muuten määriteltävä tarkemmin – tehtäväksi annetaan tukea asiassa tapahtuvaa edistystä ja kehotetaan jäsenvaltioita varmistamaan täyden yhteistyön Europolin ja Eurojustin kanssa.

Lopuksi kentän toimijoiden ottaminen paremmin mukaan strategian määrittelyyn auttaa

varmasti arvioimaan, minkälaajuisia toimia tulevaisuudessa on toteutettava. Tarpeiden tarkka kartoitus ja poliisivoimien odotusten huomioon ottaminen on välttämätöntä, jos heidän keskinäisestä yhteistyöstään halutaan laadukasta, etenkin Europolissa. Kokemus on osoittanut, että jos kansallinen poliisi ei toimita Europolille tietoja vaatimusten mukaisesti, aivan liian usein syynä on se, etteivät he näe lisäarvoa, jota se voisi tuottaa heidän työssään.

Näiden tuntemusten vuoksi onkin välttämätöntä antaa konkreettisia ja vakuuttavia vastauksia. Olisi varmaan hyödyllistä harkita poliisien käyttöön laadittavia käytännesääntöjä tai hyvän käytännön opasta, joka perustuisi tiedonvaihdon yleisperiaatteisiin (käyttötarkoituksen periaate, suhteellisuusperiaate ja piakkoin saatavuusperiaate) mutta jossa otetaan huomioon myös kentällä toimivien poliisiviranomaisten tarpeet ja jossa selitetään hyvin yksinkertaisesti ja konkreettisesti erityisesti tietosuojaan liittyvä toimintaympäristö.

2. Ehdotus neuvoston päätökseksi ja Ruotsin kuningaskunnan ehdotus puitepäätökseksi

a) Käsillä olevien tekstien soveltamisala

Komission ehdotus lähtee ajatuksesta, että terrorismiuhkan pysyvyys pakottaa hakemaan tehokkaimpia keinoja. Terrorismin torjunta edellyttää siksi yhtäältä, että jäsenvaltiot toimittavat järjestelmällisesti Europolille ja/tai Eurojustille tiedot kaikista henkilöistä, joilla on mitä tahansa yhteyksiä terrorismiin, ja toisaalta, että jäsenvaltiot toimittavat toisilleen alaan liittyvät tiedot "*kansallisen lainsäädännön ja asianmukaisten kansainvälisten oikeudellisten välineiden mukaisesti*".

Ruotsin kuningaskunnan ehdotuksessa puolestaan lähdetään toteamuksesta, että rikollisuuden torjuntaa tarkastellaan usein vertikaalisesti ja toimia toteutetaan yksinomaan rikkomuksen tyypin perusteella ottamatta huomioon, liittyykö se järjestäytyneeseen rikollisuuteen vai ei. Lähestymistapa voi johtaa tilanteeseen, jossa toimivallan kuuluminen eri tahoille, eri yhteistyövaltuutukset ja erilaiset kansalliset lainsäädännöt tai menettelyt muodostavatkin todellisia esteitä tietojen keruulle ja vaihdolle unionin tasolla.

Ruotsi nostaisi siis etusijalle horisontaalisen lähestymistavan ja painottaisi rikollisuuden torjuntaa itsessään, jolloin rikollisuuden torjunnasta vastaavien kansallisten elinten toimivaltaa painotettaisiin vähemmän. Tavoitteena on luoda tiedonvaihdolle yhteinen, yksinkertaistettu oikeudellinen kehys, jota sovelletaan kaikkiin kansallisiin lainvalvontaviranomaisiin. Tässä järjestelmässä muiden jäsenvaltioiden on tunnustettava viranomaiselle kansallisessa lainsäädännössä myönnetyt valtuudet selvittää ja ehkäistä rikollisuutta ja suorittaa tutkintoja, ja kyseisen elimen on voitava pyytää ja saada tietoja ja tiedustelutietoja muilta jäsenvaltioilta tarvitsematta täyttää muita muodollisia vaatimuksia kuin puitepäätöksessä vahvistetut. On korostettava, että tämä yhteinen oikeudellinen kehys koskee ainoastaan poliisiasioita eikä lainkaan oikeudellista yhteistyötä.

b) Komission ja Ruotsin hallituksen ehdotusten keskinäinen täydentävyys

Teknisesti komission tekstissä asetetaan etusijalle tietojen keskittäminen Europolille ja Eurojustille, kun taas Ruotsin kuningaskunnan ehdotuksessa ei käsitellä keskittämistä mutta halutaan kyllä lisätä huomattavasti tietojenvaihdon nopeutta.

Komission tekstin etuna on selvästi se, että se laajentaa tiedonvaihdon soveltamisalan kaikkiin puitepäätöksessä 2002/475/YOS tarkoitettuihin terrorismirikoksiin rajaamatta sitä yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteenä olevaan henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon. Voidaan kuitenkin kysyä, tuoko komission teksti muuta lisäarvoa. Komissio luo siinä järjestelyn, joka vain toistaa pääpiirteittäin velvollisuudet, jotka ovat jo olemassa, etenkin Europol-yleissopimuksen ja Eurojustin perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen nojalla.

Europol-yleissopimuksen 4 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan nimeämään poliisiviranomaistensa keskuudesta kansallinen yksikkö, joka toimii yhteyselimenä kansallisten elinten ja Europolin välillä. Yksiköllä on oltava pääsy kaikkiin "*aiheellisiin kansallisiin tietoihin*", jotka sen on pidettävä ajan tasalla voidakseen toimittaa ne tarvittaessa Europolille. Mainitussa 4 artiklassa tarkoitetut "*aiheelliset kansalliset tiedot*" kattavat hyvinkin komission ehdotuksessa tarkoitetut terroristirikokset, koska Europolin nimenomaisena tehtävänä on – yleissopimuksen 2 artiklan mukaan – käsitellä "*henkeen, ruumiilliseen koskemattomuuteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja omaisuuteen kohdistuvan terroritoiminnan yhteydessä suoritettuja rikoksia tai sellaisiksi epäiltyjä tekoja*".

Samaa logiikkaa noudattaen Eurojustin perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 12 artiklassa määrätään, että kukin jäsenvaltio voi asettaa tai nimetä yhden tai useita kansallisia Eurojust-yhteyshenkilöitä, ja todetaan, että "*yhteyshenkilö on asetettava tai nimettävä ensi tilassa käsittelemään terrorismia*". Kuten komission ehdotuksessa, Eurojustin työjärjestyksen 9 ja 12 artiklassa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön, jota käytetään kehyksenä jäsenvaltion määritellessä, miten laajan oikeudellisen toimivallan se antaa kansalliselle jäsenelleen omalla alueellaan.

Ruotsin kuningaskunnan ehdotus näyttäisi sisältävän tietyn edun Europol-yleissopimuksessa, Eurojustin työjärjestyksessä ja komission aloitteessa kehiteltyihin järjestelmiin nähden. Siinä nimittäin ehdotetaan suoraa yhteyttä erikoistuneiden yksiköiden välille ilman muita ennakkoehtoja kuin ne, jotka ovat jo olemassa sisäisesti lainvalvontaviranomaisten yhteydenpitoa varten. Tämä poistaisi osaltaan vaikeuksia, joita kullekin jäsenvaltiolle ominainen tapa organisoida oikeudenhoitonsa aiheuttaa. Tiedot pääsisivät kulkemaan nopeammin, mikä luonnollisesti on olennaisen tärkeää kaiken rikollisuuden torjunnassa.

Tietysti voidaan myös pohtia, mikä on Ruotsin tekstin tuoma lisäarvo, sillä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa on jo luotu samoihin ideoihin perustuva järjestely poliisiyhteistyötä varten.

Yleissopimuksen 39 artiklassa sopimuspuolet velvoitetaan sitoutumaan siihen, että "*niiden poliisiviranomaiset tarjoavat kansallista lainsäädäntöä noudattaen ja toimivaltansa rajoissa toisilleen apuaan rangaistavien tekojen ehkäisemiseksi ja tutkimiseksi*". Jäljempänä 46 artikla antaa sopimuspuolille mahdollisuuden "*erityistapauksessa oman lainsäädäntönsä mukaisesti ja ilman pyyntöä lähettää toiselle sopimuspuolelle tietoa, joka voi olla vastaanottajalle tärkeätä tulevien tai muiden rikosten ehkäisemiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan uhan torjumiseksi*".

Tekstien tarkastelu tuo kuitenkin esiin eroja, jotka eivät ole merkityksettömiä. Esimerkiksi 39 artiklassa rajoitetaan poliisiviranomaisten yhteistyö tapauksiin, joissa "*[tiedon] pyytämistä ei ole kansallisessa lainsäädännössä varattu oikeusviranomaisille*". Tällaista rajoitusta ei

Ruotsin tekstissä ole, sillä 4 artiklassa tyydytään vain toteamaan jäsenvaltioiden velvollisuudeksi varmistaa, että "*muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille voidaan toimittaa [...] tietoja ja tiedustelutietoja, jotka ovat toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten hallussa tai jotka ovat niiden saatavissa ilman pakkokeinoja*".

Yleissopimuksen 46 artiklan 2 kohdassa puolestaan määrätään, että ilman pyyntöä tapahtuva tietojen toimittaminen asianomaiselle sopimuspuolelle on tehtävä "*sitä varten nimitettävän keskusviranomaisen välityksellä*". Suora tietojenvaihto viranomaiselta toiselle, joka on periaatteena Ruotsin kuningaskunnan ehdottamassa järjestelmässä, on yleissopimuksen mukaan sallittua vain hyvin poikkeuksellisesti "*erityisen kiireellisissä tapauksissa*" ja edellyttäen, että keskusviranomaiselle ilmoitetaan tästä niin pian kuin mahdollista.

Schengenin yleissopimuksen 39 ja 46 artiklan mukainen järjestelmä ei siis mahdollista tietojen toimittamisessa yhtä suurta joustoa kuin Ruotsin teksti. Se ei myöskään poista riskiä, että eteen tulee sopimuspuolten sisäiseen oikeudelliseen järjestelmään liittyviä esteitä. Näin ollen tietoja ei voida edes kiireellisissä tapauksissa toimittaa, jos kansallisissa säännöksissä säädetään toisin.

Näyttää siltä, että Ruotsin kuningaskunnan ehdotus todellakin tuo lisäarvoa nykyiseen lainsäädäntöön nähden. Ehdotetulla järjestelmällä on myös toinen etu: siinä asetetaan määräaika (enintään 12 tuntia) pyydettyjen tietojen toimittamiselle. Menettelyn liiallinen kesto on tosiaan yksi esteistä, joihin käytännössä törmätään, erityisesti Europolissa.

Vaikka Ruotsin kuningaskunnan tekstin antia ei pidettäisikään riittävän merkittävänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 39 ja 46 artiklan mukaiseen järjestelmään verrattuna, sillä on ainakin se etu, että se ulottaa lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön periaatteen 25 jäsenvaltioon, jotka eivät kaikki ole Schengenin sopimuksen sopimuspuolia.

Edellä esitetyn perusteella, ja koska pelissä on niin paljon, soveliain ratkaisu lienee yhdistää molempien järjestelmien, komission ja Ruotsin kuningaskunnan ehdotusten, tarjoamat edut. Tehokas jäsenvaltioiden tietojenvaihtopolitiikka edellyttää yhtäältä, että erikoistuneet yksiköt voivat vaihtaa tietoja keskenään nopeasti jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erityispiirteisiin liittyvien ongelmien estämättä, ja toisaalta, että voidaan varmistaa tärkeimpien tietojen systemaattinen toimittaminen Europolille ja/tai Eurojustille.

Huomattakoon myös, että tässä esitetty edut yhdistävä lähestymistapa seuraa Eurooppa-neuvoston 4.–5. marraskuuta 2004 viitoittamaa tietä, sillä neuvosto totesi nimenomaisesti, että 1. päivästä tammikuuta 2008 alkaen terrorismin torjuntaan liittyvien tietojen vaihtamiseen tulisi soveltaa saatavuusperiaatetta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että koko unionin alueella jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen, joka tarvitsee tietoa työtehtäviensä suorittamiseen, voi saada sen toisesta jäsenvaltiosta ja että toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva lainvalvontaviranomainen, jonka hallussa tieto on, antaa sen käyttöön mainittua tarkoitusta varten ottaen huomioon tässä jäsenvaltiossa vireillä olevan tutkinnan vaatimukset.

Eurooppa-neuvosto on pyytänyt komissiota antamaan vuoden 2005 loppuun mennessä ehdotuksia saatavuusperiaatteen täytäntöönpanosta. Tämä tarjoaa tilaisuuden aloittaa

välttämätön olemassa olevien normien yhtenäistäminen.

c) Tietojen toimittamisvelvollisuus

Ruotsin ehdotuksen tekstissä on nimenomaisesti lueteltu syyt, joiden nojalla lainvalvontayksikkö voi kieltäytyä toimittamasta tietoja. Komission tekstissä ei ole asiasta mitään määräyksiä.

Ellei teksteihin haluta kirjata velvollisuutta toimittaa tietoja Europolille, tietojenvaihtojärjestelmän riittävän tehokkuuden varmistamiseksi olisi varmasti paikallaan luoda Ruotsin kuningaskunnan ehdotuksen mukainen järjestely, joka painottaa jäsenvaltion velvollisuutta ilmoittaa syyt, mikäli se kieltäytyy tietojen toimittamisesta.

d) Tietojen ja tiedustelutietojen välillä tehty ero

Sekä komission että Ruotsin kuningaskunnan ehdottamissa teksteissä ja niiden perusteluissa rajoitutaan nimenomaan poliisi- ja oikeusasioihin liittyvien tietojen eli olemassa olevien tietojen toimittamiseen. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan voida sivuuttaa kysymystä tietojen hankinnasta eli tiedustelupalveluiden toiminnasta. Tiedustelutietojen hankkiminen ja vaihtaminen ovat perustavan tärkeitä terrorismin torjunnassa: varsinainen tieto, joka syntyy tuomioistuinmenettelyn ja poliisitutkinnan myötä, tulee usein jälkijunassa.

Poliisiasioihin liittyvien tietojen vaihdon lisäksi on siis syytä korostaa välttämättömyyttä kehittää myös välineitä, joilla helpotetaan tiedustelutietojen toimittamista, etenkin nk. varhaisvaroitusjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

e) Henkilötietojen suoja

Positiivisessa oikeudessamme on nykyisellään lukemattomia soveltamiskelpoisia tietosuojasäännöksiä. Mainittakoon erityisesti 28. tammikuuta 1981 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä, joka muodostaa kutakuinkin perusjärjestelmän ja vähimmäistason. Lisäksi asiasta on olemassa joukko säännöksiä Europol-yleissopimuksessa sekä Schengenin sopimuksen allekirjoittaneita jäsenvaltioita sitovia tietosuojasäännöksiä Schengenin yleissopimuksessa.

Ehdotuksessa neuvoston päätökseksi ei ole ainuttakaan asiaa koskevaa toimenpidettä. Ruotsin hallituksen esittämässä tekstissä puolestaan kehotetaan pääasiassa jäsenvaltioita varmistamaan, että "*tietosuojaa koskevia sääntöjä ja standardeja sovelletaan myös [...] tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamista koskevan menettelyn yhteydessä*".

Yleinen pyrkimys johdonmukaisuuteen edellyttää, että komission huomio kiinnitetään erityisesti tarpeeseen tehdä aloite henkilötietojen suojaa koskevien nykyisten sääntöjen yhdenmukaistamiseksi.

3. Eurooppalainen rikosrekisteritietokanta

Komissio on sekä tiedonannossaan että neuvoston päätösehdotuksen perusteluissa viitannut

tarpeeseen perustaa tuomiot ja oikeudenmenetykset käsittävä eurooppalainen rikosrekisteritietokanta (eli eurooppalainen rikosrekisteri). Se kuitenkin toteaa vain jatkavansa "*ongelmakohtien analysointia löytääkseen mahdollisimman tarkoituksenmukaiset ratkaisut ja [esittävänsä] niiden pohjalta ehdotuksen tällaisen tietokannan perustamisesta*". Komissio aikoo myös järjestää asiasta keskustelun jäsenvaltioiden kanssa jo vuonna 2004. Se ei kuitenkaan ole palannut asiaan neljässä 20. lokakuuta 2004 julkistamassaan tiedonannossa, jotka käsittelevät terrorismin torjuntaa; 4.–5. marraskuuta kokoontunut Eurooppa-neuvosto ei käsitellyt asiaa tarkemmin.

Kaikki tietävät – ja uutiset muistuttavat meitä asiasta päivittäin – miten tärkeä asia eurooppalainen rikosrekisteritietokanta on paitsi terrorismin, myös kaikkien muiden järjestäytyneen rikollisuuden muotojen torjunnassa. Valitettavasti konkreettinen edistys asiassa on jäänyt hyvin vaatimattomaksi, vaikka onkin aihetta iloita siitä, että Coreperissa päästiin juuri poliittiseen sopimukseen tekstistä, jonka tarkoituksena on helpottaa rikosrekisterien välistä tiedonvaihtoa. Puheenjohtajavaltio Luxemburg kehotti muuten 25. helmikuuta 2005 pidetyssä oikeusasioiden neuvoston kokouksessa jäsenvaltioita luopumaan parlamentaarisista varaumistaan, jotta tämä teksti voitaisiin hyväksyä nopeasti.

Komission on joka tapauksessa välttämättä asetettava rekisterin perustaminen todelliseksi prioriteetiksi ja vahvistettava sille täsmällinen ja tiukka aikataulu. Sen lisäksi, että rekisterin tuoma strateginen etu on ilmiselvää, unionin kansalaiset odottavat oikeutetusti sen perustamista.

4. Pankkitilejä ja oikeushenkilöitä koskeva avoimuus

Komission tiedonannossa täsmennetään, että yhtäältä sellaisten oikeudellisten välineiden laatiminen, jotka mahdollistavat pankkitilien rekisteröimisen jäsenvaltioissa ja tilien haltijoiden tunnistamisen, ja toisaalta oikeushenkilöiden toiminnan avoimuutta lisäävien toimien kehittäminen on välttämätöntä rikollis- ja terroristijärjestöjen soluttautumisen estämiseksi. Terrorismin rahoituksen estämisestä 20. lokakuuta 2004 antamassaan tiedonannossa komissio palasi asiaan. Se ehdottaa rahanpesun selvittelystä vastaaville elimille vapaata pääsyä pankkien tietokantoihin. Tietojen salauskoodaus purettaisiin vain, kun ne koskevat henkilöä tai henkilöiden ryhmää, jolla epäillään olevan yhteyksiä terroristijärjestöön.

Paitsi, että nämä ehdotukset herättävät tärkeitä henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä, on todettava, että kuten eurooppalaisen rikosrekisteritietokannan tapauksessa, täsmällisiä yksityiskohtaisia sääntöjä ja toiminnan aikataulua ei ole vielä vahvistettu. Komission on todella pidettävä asiaa ensisijaisena sekä vahvistettava täsmälliset määräajat.