

ESA KÄYHKÖ

**EUROOPAN
POLIISIYHTEISTYÖ
JA JULKINEN VASTUU**

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULU

Espoo, 1999

Euroopan poliisiyhteistyö ja julkinen vastuu

Esa Käyhkö

ISSN 1455-8289

ISBN 951-815-018-4

ISBN 978-952-03-0922-0 (pdf)

ESIPUHE

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuoda oma lisänsä kansainvälisestä poliisiyhteistyöstä käytävään keskusteluun. Tutkimuksen pääpaino on Euroopan tason poliisiyhteistyön keskeisten rakenteiden tarkastelussa ja kysymyksessä, kuinka näiden rakenteiden luoma toiminta- ja päätöksentekokulttuuri vastaa demokraattisen kontrollin vaatimuksia. Erityisesti julkisen vastuun näkökulmasta perusongelmana Euroopan tason kansainvälisessä poliisiyhteistyössä on, kuinka hyvin kansallisia ja ylikansallisia toimintatapoja voidaan sovittaa yhteen. Julkisen vastuun kannalta myöskään poliisiyhteistyössä ei ole mitään yksiselitteistä vastuurakennetta vaan siinä on erotettavissa useampia tekijöitä. Poliisin perinteinen professionaalinen vastuu säilyttää paikkansa myös kansainvälisissä yhteyksissä, mutta kansalaisnäkökulmasta katsottuna yhtä tärkeällä sijalla pitäisi olla poliisiyhteistyön normatiivisen perustan eli vastuun poliittisten ja laegaalisten ulottuvuuksien pohdinta. Demokraattisen kontrollin kannalta olennaisin vaatimus on, että poliisiyhteistyö nojaa mahdollisimman laajaan hyväksyntään Euroopan maiden sisällä ja kesken. Esimerkiksi Euroopan unionin rakenteisiin sisällytetyn Europol -yhteistyön kehittyminen edellyttää julkista keskustelua poliisiyhteistyön pitkän aikavälin tavoitteiden realistisuudesta. Samoin tietoisuuden lisääminen Schengen-järjestelmän päämääristä on sidoksissa julkiseen keskusteluun eri maiden maahanmuutto- ja pakolaispolitiikasta. Poliisiyhteistyön tarkoituksen syvällisempi pohdinta kytkeytyy tulevaisuudessa nykyistä enemmän sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden käsitteiden yhdistämiseen ja ylipäänsä turvallisuuden parempaan käsitteellistämiseen. Käytännössä tämä merkitsee muun muassa ymmärryksen lisäämistä eri poliisikulttuureista ja poliisin roolista eri maissa.

Tutkimus on tulosta asiantuntijavierailusta EIPA:ssa (European Institute of Public Administration) Maastrichtissa Alankomaissa ajalla 1.4. - 31.8.1998. Tutkimuksen ohjaaja oli Dr. Monica den Boer EIPA:sta. Tutkimusta varten tehtyyn haastatteluun heinäkuun lopulla 1998 Brysselissä osallistuivat Euroopan unionin maiden pysyvien edustustojen poliisiasiantuntijoista First Secretary Jonathan Sweet Isosta-Britanniasta, Regierungsdirektor Rudolf Roy Saksan liittotasavaltaasta, Attashea Lars-Gunnar Johnsson Ruotsista ja erikoisasiantuntija Matti Bäckman Suomesta. Sisäasiainministeriön poliisiosastolta kirjallisesti haastattelukysymyksiin vastasi poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus. Hän myös antoi tutkimusraportin luonnokseen kommentteja, jotka on otettu huomioon lopullisessa raportissa.

Esa Käyhkö

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE.....	3
1. JOHDANTO.....	5
1.1 Tutkimuksen tausta.....	5
1.2 Tarkastelutapa ja tutkimusasetelma.....	12
2. TURVALLISUUSKÄSITYSTEN MUUTTUMINEN.....	18
2.1 Uudet turvallisuusuhat.....	18
2.2 Laittomaan maahantuloon liittyvä rikollisuus.....	22
2.3 Kansainvälisen rikollisuuden määrittelystä.....	26
2.4 Euroopan unioni turvallisuusyhteisönä.....	30
3. POLIISIYHTEISTYÖN PÄÄRAKENTEET EUROOPASSA.....	35
3.1 Yleistä.....	35
3.2 Globaali Interpol.....	37
3.3 Trevi -yhteistyöperinne Euroopassa.....	40
3.4 Schengen -järjestelmä.....	43
3.5 Europol -yhteistyö.....	46
3.6 Johtopäätöksiä.....	54
4. POLIISIYHTEISTYÖN VASTUU EUROOPAN TASOLLA.....	56
4.1 Nykyisen vastuurakenteen piirteitä.....	56
4.1.1 Poliittinen marginalisoituminen.....	56
4.1.2 Byrokraattinen funktionalismi.....	59
4.1.3 Asiantuntijuus ja tehokkuuden tavoittelu.....	61
4.1.4 Poliisin ammattikulttuuri.....	64
4.2 Euroopan unioni ja poliisin demokraattinen vastuu.....	66
4.2.1 Legitimiteetti peruskäsitteenä.....	66
4.2.2 Julkisen vastuun laillisuusperusta.....	67
4.2.3 Kansalaisten suostumus legitimiteetin perustana.....	71
4.2.4 Legitimiteetti tulostavoitteiden kautta.....	78
4.3 Moderni poliisitoiminta ja julkinen vastuu.....	83
4.3.1 Vanhan legitimiteettiperustan murtuminen.....	83
4.3.2 Jälkimoderni poliisitoiminta.....	85
4.3.3 Uudet poliisimetodit ja vastuu.....	87
4.3.4 Europolin vastuumeکانismit.....	89
5. LOPPUTOTEAMUKSIA: Poliisiyhteistyö ja julkinen vastuu.....	94
LÄHDELUETTELO.....	102
LIITE: Haastattelukysymykset (Questionnaire).....	111
<i>KUVIOT</i>	
Kuvio 1: Tutkimusasetelma.....	15
Kuvio 2: Poliisiyhteistyön julkisen vastuun elementit.....	95

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Euroopan tason poliisiyhteistyö on monien muutosten edessä kansainvälistyvässä rikostorjuntaympäristössä. Euroopan unionin sisärajojen vapautumisen vastapainoksi tarvitaan yhtenäisyyttä ulkorajojen ylittämässä sekä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Vakavan kansainvälisen rikollisuuden eri muodoista, kuten huumekaupasta ja laittomaan maahantuloon liittyvästä monimuotoisesta rikollisuudesta on tullut viranomaisten keskeinen huolenaihe. Eri maiden hallitukset ovat joutuneet täysin uusien haasteiden eteen suunnitellessaan kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön muotoja. Euroopan sisämarkkinakehitys ja siihen olennaisesti liittyvä vapaa liikkuvuus, rajakontrollien asteittainen poistaminen sekä Maastrichtin sopimuksen¹ luoma oikeus- ja sisäasiain yhteistyökehys eräänlaisena vastapainona integraatiokehityksessä ovat asioita, joihin sisältyy myös Euroopan maiden kansallisten poliisivoimien yhteistyön lisääminen. Poliisin rooli sijoittuu välimaastoon, jossa sen keskeisimpänä kansallisena tehtävänä on tarjota paikallisia turvallisuuspalveluja, mutta enenevästi myös kiinnittää huomiota uusiin, vapaan liikkuvuuden tuomiin kansainvälisiin turvallisuusuhkiin ja rikostapausten monimutkaistumiseen.

Euroopan tasolla yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on ollut pääosin hallitusten välistä toimintaa. Tulevaisuutta ajatellen on kuitenkin otettava tarkasteltavaksi se, kuinka Euroopan yhteisön kompetenssia voitaisiin laajentaa koskemaan enemmän myös poliisi- ja oikeusasioiden yhteistyötä sekä kuinka hallitusten välisen toiminnan instrumentit ja rakenteet voitaisiin su-

¹ Sopimus Euroopan unionista allekirjoitettiin Maastrichtissa helmikuussa 1992 ja se tuli voimaan 1.11.1993. Euroopan yhteisö (EC) jatkoi olemassa oloaan Euroopan unionin sisällä.

lauttaa laajempaan Euroopan tason institutionaaliseen kehykseen. Makrotasolla kysymys on poliisiyhteistyön liittymisestä laajempaan Euroopan integraatiokehitykseen. Keskeisinä taustakysymyksinä ovat yhtäällä federalismin poliittiset- ja laillisuuskonseptiot ja kansallisen suvereniteetin siirtyminen ylikansallisille elimille sekä toisaalla Euroopan sisäisen turvallisuuden käsite. Kansallinen suvereniteetti, subsidiariteettiperiaate ja yhteinen intressi ovat edelleenkin keskeisimpiä käsitteitä pyrittäessä ymmärtämään Euroopan tason politiikkaratkaisuja.

Poliisiyhteistyön sisällyttäminen Maastrichtin sopimuksen kolmannen pilariin² on tehnyt mahdolliseksi yhtäältä jatkuvuuden ja toisaalta menneisyydestä irrottautumisen arvioitaessa oikeus- ja sisäasioiden kokonaisuutta sekä niiden keskinäisiä yhteyksiä. Tässä mielessä kolmannen pilarin artikla K.1 on ollut yhteisen intressin alaisena erityisesti maahanmuuttopolitiikassa, taistelussa huumeriippuvuutta ja kansainvälisiä petoksia vastaan sekä tulliyhteistyössä. Toisaalla yhteisiä haasteita on otettu vastaan turvapaikkapolitiikassa, oikeudellisessa yhteistyössä siviili- ja rikosasioissa sekä enenevästi poliisiyhteistyössä.³

Euroopan unionia koskevan uuden, Amsterdamin sopimuksen⁴ oikeus- ja sisäasioissa on kolme yhteistyön päävyöhykettä: ensiksikin yhtei-

² Maastrichtin sopimuksen (The Treaty on European Union, 1993) jälkeen on tullut tavaksi puhua Euroopan unionin 'pilari' rakenteesta. Ensimmäinen pilari sisältää kolme Euroopan yhteisöä: Euroopan teräs- ja hiiliyhteisö ECSC, perustettu 1951, Euroopan atomienergiayhteisö EAEC, perustettu 1957 sekä Euroopan talousyhteisö EEC, perustettu 1957. EEC:n nimi muuttui Euroopan yhteisöksi (EC) 1993. Toinen pilari käsittää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kolmas pilari yhteistyön oikeus- ja sisäasioissa. Pilarirakenne säilyy jatkossakin, mutta EU:n uuden, Amsterdamin 1997 laaditun perussopimuksen myötä kolmannen pilarin muodostavat jatkossa poliisi- ja tulliasiat sekä rikoslakiasiat. Rajakontrolli-, muuttoliike- ja turvapaikkaasiat integroidaan ensimmäiseen pilariin. (Barents 1997: 333; Gradin 1998: 9.)

³ Den Boer 1994a: 279.

⁴ Vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa hyväksyttiin Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta liitteineen ja pöytäkirjoineen sekä Amsterdamin sopimusta koskeva päätösasiakirja. Päätösasiakirjaan on liitetty 51 konferenssin antamaa, oikeudellisesti sitomatonta julistusta sekä 8 julistusta, jotka konferenssi on ottanut tiedoksi.

sösopimuksen uusi otsikko VI koskien ‘viisumeita, turvapaikkaa ja muita henkilöiden vapaaseen liikkumiseen liittyviä asioita (entinen otsikko IIIa), mikä tulee olemaan subjekti täydelle yhteisökompetenssille; toiseksi Schengen-järjestelmän yhdistäminen uuteen unionisopimukseen; ja kolmanneksi uudelleen muokattu kolmas pilari määräyksineen yhteistyöstä poliisi- ja oikeusasioissa. Edellä mainittu uusi otsikko viittaa yhteisösopimuksen artikla 2:ssa (entinen artikla B) asetettuun tavoitteeseen, jonka mukaan Euroopan unionia tulee kehittää ‘vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena’. Siinä henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan sopivila toimenpiteillä suhteessa ulkorajakontrolliin, maahanmuuttoon, turvapaikka-asioihin ja taisteluun rikollisuutta vastaan. Amsterdamin sopimuksessa ei kuitenkaan aseteta täsmällisiä kriteereitä sille, mikä on todellinen uhka jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle. Tässä suhteessa uudessakin sopimustilanteessa vakuutetaan yksittäisten jäsenvaltioiden suvereniteettia lain ja järjestyksen ylläpidossa sekä sisäisen turvallisuutensa vartioinnissa. Schengenin sopimukseen liittyen määräykset, jotka koskevat rajat ylittävän poliisitoiminnan ja rikosasioiden keskinäisen legaalisen avunannon toimeenpanoa säilyvät edelleenkin kolmannessa pilarissa.⁵

Euroopan unionin ulkorajakontrollin, maahanmuutto- ja turvapaikkaasioiden sekä siviiliasioiden oikeudellisen yhteistyön integrointi ensimmäiseen pilariin ja yhteisölakiin on nähtävä harkittuina yhteisen intressin asioina. Uuden sopimuksen ratifiointi-aika ja viiden vuoden siirtymäaika merkitsee kuitenkin sitä, että henkilöiden vapaa liikkuvuus realisoituu aikaisintaan vuosina 2003 tai 2004.⁶ Käytännössä yhteisen intressin näkökulmasta Amsterdamin sopimuksen poliisiasioiden sekä rikosasioiden oikeudellisen yhteistyön määräykset voidaan tulkita alkuna intensiivisemmälle yhteistyölle poliisivoimien, tulliviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Viimeksi mainittu muotoilu mahdollistaa tie-

⁵ Ks. den Boer 1997a: 8-9.

⁶ Schengen sopimusten, joiden tarkoituksena on henkilöiden sisärajarakastusten poistaminen ja yhdenmukainen ulkorajavalvonta sopimusvaltioiden välillä, todennäköinen soveltamisajankohta Suomen osalta on arvioitu olevan vuoden 2000 paikkeilla (Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto HaVL 7/1998 vp. - HE 20/1988 vp).

dustelupalvelujen sekä veroviranomaisten laajemman mukaantulon poliisiyhteistyön kokonaisrakennelmassa.⁷

Euroopan poliisiyhteistyön syventämistä on tähän saakka pohjustettu lukuisilla uusilla määräyksillä koskien muun muassa Euroopan poliisiviraston Europolin operatiivisen toiminnan mahdollistamista huolimatta siitä, että ennen Maastrichtin sopimusta monet poliitikot ehdottomasti vastustivat toimeenpanovallan antamista tulevan Europolin yhdyshenkilöille. Huolimatta epätietoisuudesta periaatteellisissa kysymyksissä käytännön ongelmana kuitenkin on se tosiasia, että Europolin yhdyshenkilöt ovat subjekteja 15:lle eri poliittiselle järjestelmälle ja että heidän toimintansa voi olla ainoastaan toimivaltaisen kansallisen viranomaisen oikeudellisen arvioinnin kohteena.⁸

Julkisen keskustelun vähäisyydestä johtuen Europolin institutionaalinen asema Euroopan unionissa ja sen oman operationaalisen toiminnan luonne selviävät vasta, kun poliisivirasto toimii Amsterdamin sopimuksen tarkoittamassa laajuudessa. Tässä suhteessa 'Europoliisin' julkisen vastuun toteuttamiselle ei vielä ole olemassa käytännön esimerkkejä, mutta ei myöskään riittävää teoriaperustaa. Sopimustasolla uusien yhteistyöinstituutioiden julkista vastuuta kylläkin on pohdittu. Eräänlaisena vastapainona pidetään sitä, että Euroopan parlamentilla ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on uudessa unionisopimuksessa laajempi rooli koskien myös poliisiyhteistyötä, vaikkakin se säilyisi periaatteellisesti hallitusten välisenä toimintana. Tuomioistuimella tulee olemaan valta antaa alustavia sääntöjä ja tulkintoja myös päätöksistä ja puitepäätöksistä, jotka ovat uusia legaalisia instrumentteja. Euroopan unionin neuvoston⁹ tulee myös konsultoida parlamentin kanssa ennen uusien legaalisten instrumenttien hyväksymistä. Amsterdamin sopimuksen perusteella Euroopan unionin neuvosto on keskeisin elin poliisiyhteistyön sekä rikosasioiden oikeudellisen yhteistyön päätöksenteossa muun muassa määrittelemällä unionin näkemyksen erityistapauksissa, käyttämällä puitepäätöksiä, jotka sitovat jäsenmaita samalla tavalla, kuin direktiivit yhteisöpilarin instrumentteina sekä käyttämällä

⁷ Den Boer 1997a: 8; den Boer 1996.

⁸ Den Boer 1997a: 10-11.

⁹ Tunnettu tavallisimmin ministerineuvostona (The Council of Ministers).

muuta päätöksiä, kuin niitä, jotka lähentävät jäsenmaiden lakeja ja säännöksiä. Neuvosto voi hyväksyä näitä päätöksiä soveltavia määräyksiä toimeenpantavaksi koko unionin tasolla. Lisäksi neuvosto käyttää kaikkia niitä sopimuksia, jotka on ratifioitu vähintään puolessa jäsenmaista.

Laajempi keskustelu Euroopan poliisiyhteistyöstä on osoittautunut ongelmalliseksi. Perusvaikeutena yhteistyön käsitteellistämisen on ollut se, että ensiksikin termillä ‘poliisi’ on erilaisia merkityksiä eri maiden välillä, puhumattakaan käsityseroista maiden sisäisissä lainvalvontaviranomaisissa ja muissa kansallisissa turvallisuusalan toimijoissa. Toinen keskeinen yhteistyöongelma liittyy siihen tosiasiaan, että eri maiden rikosoikeusjärjestelmissä on huomattavia eroavuuksia. Käytännössä kansainväliseen poliisiyhteistyöhön onkin vaikea kuvitella syntyvän sellainen yleinen ja yhtenäinen toimintapolitiikka, jonka pitkän aikavälin onnistuneisuutta voitaisiin arvioida adekvaatisti esimerkiksi Euroopan tasolla. Sen sijaan ideaalitasolla kansainvälisen poliisiyhteisön merkitys¹⁰ voi olla suuri eri toimintakulttuurien ymmärtämyksen ja ammatillisen vaihdon lisäämisessä. Tässäkin suhteessa ongelmana on se, että poliisijärjestelmien ja demokraatiavaatimusten suhde vaihtelee huomattavasti maailmanlaajuisesti katsottuna. Esimerkiksi Interpoliin kuuluu jäsenmaita, joissa demokraatiaperiaatetta ei välttämättä kunnioiteta oikeusvaltion ihanteena.¹¹

Yksilötasolla Euroopan poliisiyhteistyötä voidaan luonnehtia erilaisista arvoista, käsityksistä ja suhtautumistavoista muodostuvaksi yhteisöksi. Tämän tyyppinen politiikkayhteisö muodostuu useimmiten asiantuntijoista, joilla on aktiivinen suhtautuminen tiettyyn toimintaan tai toimintalohkoon: poliisi, poliitikot, akateemikot, eri alojen analyytikot, erilaisten

¹⁰ Yhteisökäsitettä (community) on ryhdytty käyttämään laajasti kuvaamaan erilaisia näkökulmia instituutioiden ja paikallisten intressien välisissä suhteissa. Yhteisö on voinut muodostua maantieteellisesti rajatusta väestöstä, ihmisten yhteisesti jakamista arvoista, elämäntyyleistä ja sosiaalisesta kanssakäymisestä. Tila, ominaispiirteet ja vuorovaikutus hallitsevat ‘yhteisökirjallisuutta’. Hillin mukaan yhteisökeskustelu voi tuoda uutta kontribuutiota demokraattisen yhteiskunnan malliin siinä, että paikalliset ja globaalit tekijät ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Samanaikaisesti kun kansainvälisen tason valta siirtyy alueellisille ja monikansallisille organisaatioille esiintyy enenevästi yrityksiä tukea paikallisuutta, ei vain edustuksellisenä, vaan enemmän osallistuvana demokratiana. (Hill 1994: 33-34.)

¹¹ Esim. Anderson et al. 1995: 2-3.

intressiryhmien edustajat ja media. Kullakin taholla ilmenee oma ammatillinen, älyllinen ja ideologinen sitoutuminen ‘omaan’ yhteisöön, jolla ei kuitenkaan tosiasiaassa ole mitään ehdottoman kiinteää rakennetta.¹²

Poliisiyhteistyön kehittämisen suurin haaste kuitenkin kytkeytyy yhteiskunnan makrotason kysymyksiin. Yhteiskunnallinen sektoroituminen on merkinnyt sitä, että jokaisella osa-alueella, poliisi mukaan lukien, on oma toimintalogiikkansa ja omat arvostuksensa. Euroopan tason poliisiyhteistyö joutuu asettautumaan tähän vakiintuneiden instituutioiden muodostamaan makroympäristöön, jossa kunkin toimijan oma oikeutus on etusijalla. Joudutaan jatkuvasti kysymään, kenen ehdoilla yhteistyötä tulisi kehittää moniarvoisuutta edistävässä kansainvälisessä toimintaympäristössä? Käytännössä erilainen asioiden ymmärtäminen on näkynyt muun muassa siinä, että poliittinen keskustelu kansainvälisestä rikollisuudesta eroaa poliisin operationaalisen tason käytännön huolenaiheista. Poliitikot, poliisijohto ja kansalliset poliisiviranomaiset puhuvat yleisesti uusista rikollisuus- ja turvallisuushuolista vaatien tehokkaita strategioita niiden kohtaamiseksi; vastakohtana rikostutkijat, jotka työskentelevät käytännön erityistapausten parissa korostavat tarvetta saada informaatiota nopeasti ja vaivattomasti ulkomaisilta viranomaisilta ja kollegoiltaan.¹³

Tosiasiaassa kansainvälinen poliisiyhteistyö on ulkoapäin katsottuna ollut käytännön sanelemaa pragmaattista toimintaa. Myös tämän toiminnan puitteet ja pelisäännöt voidaan ymmärtää itse toiminnan seurauksina. Andersonin mukaan keskeinen näkökulma kansainvälisissä ja Euroopan tason ratkaisuissa on ollut **funktionalismi**, jonka mukaan poliisiyhteistyön tarve aiheutuu suoraan yhteiskunnan taloudellisista ja teknisistä muutoksista. Tässä vallitsevassa ympäristönäkemyksessä on kuitenkin ollut merkityseroja sen suhteen, pitääkö poliisitoiminnan palvella koko yhteiskunnan taloudellisen kasvun ja turvallisuuden tasapainon saavuttamisessa vaiko erityisten ihmisryhmien, kuten tuottajien, kuluttajien tai byrokratiakoneiston etuja. Toisaalta muun muassa Trevi-yhteistyön ja Schengenin sopimusten katsotaan syntyneen enemmän poliitikkojen tilannekäsityksistä, kuin funktionaalisen seurauksena käytännön ongelmien paineesta. Terroristiteot

¹² Den Boer 1994b: 177; Majone 1989.

¹³ Mm. Anderson 1994: 6.

ovat aina olleet otollinen maaperä poliittisille vaatimuksille tiiviimmästä kansainvälisestä poliisiyhteistyöstä. Esimerkiksi presidentti Mitterrand esitti vuonna 1987, että ”koska terrorismi on kansainvälistä, myös tutkimusten, ennalta ehkäisyn, torjunnan ja sanktioiden pitäisi olla kansainvälisiä”.¹⁴

Todellisuudessa rikollisuuskysymyksen painoarvo esimerkiksi vaaliteeman menestymisenä on osoittautunut vaikeasti arvioitavaksi asiaksi, kuten Saksan viimeaikainen tilanne osoittaa.¹⁵ Euroopan johtavien poliitikkojen käsitykset ovat kuitenkin aina olleet merkittävänä katalysaattoreina uusille poliisiyhteistyöaloitteille, huolimatta siitä, että suoranaista julkista tukea tämän tyyppisille asioille on ollut vaikea osoittaa. Tässä suhteessa Europolin perustaminen voidaan nähdä luonnollisena jatkona sille kehitykselle, jossa on pyritty sovittamaan yhteen viranomaisten käytännön yhteistyöpaineita ja Euroopan tason poliittisia käsityksiä tehokkaan rikostorjunnan välttämättömyydestä.¹⁶ Lisäksi on muistettava se, että kansainvälinen poliisiyhteistyö ei ole ollut irrallinen politiikkalohko, huolimatta siitä, että se on jäänyt Euroopan yhteisön institutionaalisessa kehityksessä vähemmälle huomiolle. Siihen on liittynyt sellaisia asioita, kuten kansalais- ja ihmisoikeudet, tietosuojakysymykset, menettelytavat rikosasioissa, vastuukysymykset sekä perinteinen taistelu vallasta, vaikutusmahdollisuuksista ja voimavaroista. Tarkastelukulman rajaaminen koskemaan vain pragmaattisia käytännön yhteistyötarpeita sulkisi pois välttämättömän keskustelun kansainvälisen poliisiyhteistyön tarkoituksesta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista.

¹⁴ Anderson 1994: 5, 9.

¹⁵ Helsingin Sanomien mukaan, ”rikollisuus ja ulkomaalaiset nousivat Saksan keskeiseksi vaaliteemaksi viimeistään huhtikuun 1998 lopussa, jolloin äärioikeistolainen DVU-puolue sai yllättävän 13 prosentin äänivyöryn osavaltiovaaleissa itäisessä Saksassa. DVU:n keväisen vaalikampanjan tunnetuin iskulause oli ”Rikolliset ulkomaalaiset ulos.” Yli 80 miljoonan asukkaan Saksassa on 7,5 miljoonaa ulkomaalaista. Saksan tilastollisen vuosikirjan mukaan Saksassa tehtiin vuonna 1995 hieman yli kaksi miljoonaa rikosta, ja ulkomaalaisten osuus rikoksista epäiltyjen joukossa oli 29 prosenttia.” Helsingin Sanomat 29.7.1998, [<http://www.helsinginsanomat.fi>, 30.7.1998].

¹⁶ Liittokansleri Kohlin katsotaan kampanjoineen voimakkaasti ennen joulukuun 1996 Dublinin huippukokousta operatiivisen Europolin puolesta (Statewatch, March-April 1997).

1.2 Tarkastelutapa ja tutkimusasetelma

Tässä raportissa Euroopan poliisiyhteistyötä tarkastellaan sitä tulevaisuuden suhdetta vasten, jossa yhtäällä ‘rikostorjunta’ on Euroopan yhteisön ja sen sisämarkkinoiden kontekstissa, ja toisaalla ‘rikostorjunta’ on edelleenkin hallitusten välistä toimintaa. Tämän suhteen tarkastelun tarkoituksena ei ole sen selvittäminen, onko jokin toiminta sinänsä yhteisökompetenssiin kuuluvaa vaiko hallitusten välistä. Tarkoituksena on kansainvälisen poliisiyhteistyön ja rikostorjunnan tulevaisuuden hahmottaminen yhteisöpilarin ja kolmannen pilarin oikeus- ja sisäasioiden dualistisena ja samansuuntaisena vuoropuheluna. Tässä yhteydessä on käytetty termiä ‘*passerelle*’, jonka mukaan asiat voivat siirtyä hallitusten väliseltä areenalta Euroopan unioniin: kysymyksessä on ”pieni tuulessa keinuva kävelysilta kahden sovitettun rakenteen välillä”.¹⁷ Lisäksi on otettava huomioon, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajankäynnissä myöskään ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei ole irrallinen ja koskematon alue.

Tarkastelukulma on normatiivis-institutionaalinen. Giddensin ajatuksia soveltaen myös Euroopan poliisiyhteistyössä on pitkälti kysymys asioiden normatiivisesta muotoutumisesta, vaikutusten vuorovaikutuksesta (conjecture of circumstances). Tähän kysymykseen liittyy asioiden kaksoisehtoisuus, jossa jonkin osapuolen reaktiot riippuvat toisen osapuolen mahdollisista vastareaktioista. Giddens viittaa Wittgensteinin¹⁸ filosofiaan ja Goffmanin oivalluksiin instituutioista, jotka heidän mukaansa ilmenevät vain ”yleisinä selittämättä jäävinä parametreina, joiden puitteissa toimijat organisoivat käytännön toimintojaan”. Nämä toimintakäytännöt ovat syväl-

¹⁷ Ks. Dorn and White 1998: 79; den Boer 1996: 118.

¹⁸ Itävaltalais-englantilaisen filosofin Ludwig **Wittgensteinin** (1889-1951) mukaan maailma on kaikkien tosiasioiden kokonaisuus ja sitä esittävät lauseet ovat tosiasioiden kuvia. Lauseen ymmärtämiselle, sen merkityksen tuntemiselle, on olennaista ja riittävää, että tiedetään, missä tapauksessa se on tosi ja missä epätosi; tämä tosiasia asetti empiirisen todentamisen keskeiseen asemaan. Wittgensteinilla oli suuri vaikutus analyyttisen filosofian kehitykselle. Teoksessaan ”Tractatus Logico-Philosophicus” (1922) hän esitti oppinsa maailman loogisesta rakenteesta ja sitä koskevas-ta tiedosta. Kuolemansa jälkeen ilmestyneissä teoksissaan hän kuitenkin hylkäsi loogiikan eikä myöntänyt matematiikalle itsenäistä asemaa. (Nyky-suomen tietosanakirja 1992: 956, Otava).

le kerrostuneita, sedimentoituneita aika- ja paikkamääritteisyydessään ja siksi niitä voidaan pitää instituutioina.¹⁹

Näiden toimintakäytäntöjen pääsisältö muotoutuu ajan mittaan sopimusten, direktiivien, puitepäättösten ja muiden vastaavien instrumenttien pohjalta, mutta itse käytännön toimintaa harjoitetaan aina viranomaistoiminnalle ominaisen toimintavapauden²⁰ nimissä. Periaatteena on, että viranomaistoimijaan luotetaan ja että tämä luottamus voidaan tarvittaessa myös julkisesti punnita. Toimintakäytäntöjen institutionaalinen luonne tarkoittaa erityisesti sitä, että toimintavapauden oikeutus, legitimaatio voidaan todeta julkisesti. Tässä ajattelussa Euroopan poliisiyhteistyö voidaan nähdä luonnollisena kehityskulkuna, jossa on loogisia vaihteita, mutta myös irrationaalisia kehityspiirteitä, kuten kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa.

Poliisiyhteistyön tulevaisuuden ennakoinnissa olennaista on se, että poliisiyhteistyötä ei nähdä sellaisena Hobbesin²¹ 'järjestyksen ongelman' ratkaisuna, jossa yhteiskunnallista yhtenäisyyttä eritellään kansalaisen ja valtiiovallan vastakkaisuutena. Euroopan tason ja kansallisen poliisitoiminnan kytkeminen toisiinsa tulisi mieluummin nähdä sellaisena tavoitteena, jossa toiminnan oikeutusta katsotaan laajemmasta, kuin pelkästään legaalista yhteisökompetenssin ja kansallisen suvereniteetin näkökulmasta.

Euroopan unionin hallintobyrokratiaa ajatellen poliisiyhteistyötä ei myöskään tulisi nähdä pelkästään Weberin luonnehtiman legitiimin järjestyksen ongelmana. Todennäköisesti Euroopan poliisiyhteistyöllekin on muodostumassa oma 'Eigendynamik', jossa ei yhtäällä voida erottaa puh-

¹⁹ Giddens 1979: 80-81; Giddens 1984: 251; Goffman 1959.

²⁰ Mahdollisuudet tällaiselle toimintavapaudelle (discretion) avautuvat aina, kun päämäärät ovat epäselviä ja keinot niiden saavuttamiseksi epävarmoja. Keskeinen dilemma virkakoneiston vastuumäärittelyissä onkin ollut se, kuinka paljon toimintavapautta julkisella toimijalla pitäisi olla (Gruber 1987; Finer 1978).

²¹ Englantilaisen filosofin Thomas **Hobbesin** (1588-1679) materialistisen luonnonkäsitteksen mukaan luonnontilassa ihminen tavoittelee mahdollisimman suurta valtaa, mistä seuraisi "kaikkien sota kaikkia vastaan". Tämän käsityksen mukaan ihmiset tekevät turvakseen yhteiskuntasopimuksen, luovuttavat valtiolle (hallitsijalle) oikeuden hallita itseään. Valtion lait määrittelevät oikean ja väärän, ja hallitsija määrää myös uskonnosta. Hobbes hylkäsi teorian hallitsijanvallan jumalallisesta alkuperästä. Hobbesin pääteos on "Leviathan" (Nykysuomen tietosanakirja 1992: 336, Otava).

taasti yhteiskunnallista, institutionaalista tasoa yhtenäisyyden tavoittelussa, eikä toisaalla myöskään sellaista byrokratiamaallin mukaista tasoa, jossa on perinteinen, rationaalinen työn- ja vastuunjako. Todellisuudessa näitä molempia tasoa on havaittavissa, mutta rinnakkaisina järjestelminä. Tässä yhteydessä on huomattava se tärkeä seikka, että normatiivista yksimielisyyttä poliisiyhteistyön pitkän aikavälin päämääristä tuskin voi syntyä, koska yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa on useita toimijoita, joiden arvot ja preferenssit aina poikkeavat toisistaan.²²

Giddens pitääkin yhteiskunnallisessa toiminnassa **legitimaation** käsitettä parempana kuin normatiivisen yksimielisyyden käsitettä²³. Poliisiyhteistyöhön sovellettuna tämä voisi tarkoittaa sitä, että aiemmin mainittujen ‘syvään kerrostuneiden’ toimintakäytäntöjen uusiutumisessa, tulevaisuuden suuntaamisessa kunnioitettaisiin myös sellaisia ‘risteileviä’, horisontaalisia arvoja, jotka tulevat systeemin ulkopuolelta. Ainoastaan vertikaalisen järjestyksen maailmasta tulevat arvot edustavat sellaista legitimaatiota, jossa puolustetaan omia strategioita, sen sijaan, että asetettaisiin ne avoimesti ulkopuoliseen arviointiin. Toimintakäytäntöjen uusintamista edistävä, ulkopuolinen arviointi, eräänlainen preventiivinen legitimointi voitaisiin pitkällä aikavälillä tulkita luonteeltaan yleisesti hyväksyttäväksi normatiiviseksi toimintakäytännöksi.

Poliisiyhteistyön institutionaalisen näkökulman rakentamisessa edellä mainittujen normatiivisten toimintakäytäntöjen lisäksi toinen keskeinen elementti on voimavarojen hallinta, jossa Giddensin mukaan voidaan erottaa kaksi puolta: tekemään velvoittaminen eli auktorisointi ja käyttöön oikeuttaminen eli allokointi²⁴. Poliisiyhteistyössä Euroopan tason auktorisointi ja allokointi voisi tarkoittaa keskustelua yhteisötason päätösten ja hallitusten välisen toiminnan keskinäisistä ja samansuuntaisista riippuvuuksista. Perinteisesti voimavarojen hallinta katsotaan organisaatiovaltaan kuuluvaksi asiaksi, mutta poliisiyhteistyössä se voi olla myös institutionaalinen kysymys. Toisin sanoen Euroopan poliisiyhteistyötä tuskin voidaan tulkita sellaiseksi poliisitoiminnaksi, jota harjoitetaan ainoastaan

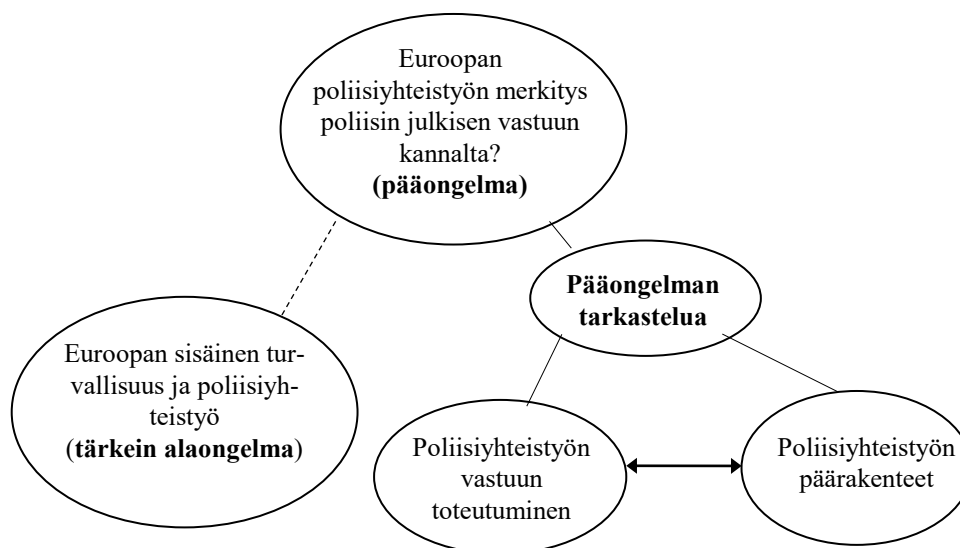
²² Esim. Kooiman and Vliet 1993; Weber 1922.

²³ Giddens 1979: 102.

²⁴ Giddens 1979: 97-98.

normaalin kansallisen ‘virastomallin’ mukaisesti. Tässä suhteessa oletuksena on, että kehittymässä olevasta Euroopan poliisivirastosta ei yksin muodostu se keskeisin institutionaalinen ydin, jonka toiminnan varaan tulevaisuuden poliisiyhteistyö rakentuu. Oletuksena pikemminkin on, että poliisiyhteistyön institutionalisoituminen eli toimintakäytäntöjen kerrostuminen, sedimentoituminen tapahtuu myös muussa kuin perinteisen mallin mukaisten instituutioiden kontekstissa.

Tarkasteluvalinnan mukaisesti raportissa pyritään löytämään vastauksia poliisiyhteistyön **julkisen vastuun** ongelmaan seuraavan rakenteen mukaisesti:



Kuvio 1: Tutkimusasetelma

- (1) Aluksi luonnehditaan muutoksia Euroopan sisäisen turvallisuuden makrotason kysymyksissä (tärkein alaongelma). Perinteinen jako sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen on todennäköisesti, ainakin käsitteellisessä mielessä murtumassa. Euroopan unionia voidaan pitää turvallisuusyhteisönä muussakin kuin ulkoisen turvallisuuden mielessä. Joudutaan kysymään, miten tällainen turvallisuusyhteisö yleisesti voi vastata kansainvälisen rikollisuuden tuomiin haasteisiin? On muodostettava alustava käsitys siitä kysymyksestä, monimuotoistuuko eu-

rooppalainen poliisirooli ja kuinka julkinen vastuu on ajateltu toteutuvan uudessa poliisiyhteistyömallissa?

- (2) Tämän jälkeen siirrytään pääongelman tarkastelun toiseen ulottuvuuteen, jossa yhteydessä käydään läpi kansainvälisen poliisiyhteistyön keskeiset vanhat ja uudet järjestelmät. Erityishuomio on Europolin ja Euroopan unionin rakenteiden suhteissa.
- (3) Kolmannessa osassa käsitellään pääongelman tarkastelun toista ulottuvuutta, poliisiyhteistyön julkisen vastuun toteutumista. Aluksi käsitellään poliisiyhteistyön normatiivisen perustan muotoutumisessa havaittuja ongelmia: poliittista marginalisoitumista, byrokraattista funktionalismia, asiantuntijuuden korostumista ja tehokkuuden tavoittelua sekä poliisin ammattikulttuuriin liittyviä kysymyksiä. Taustana näille tarkasteluvalinnoille on se seikka, että kolmannen pilarin asioiden päätöksenteko pysyy olennaisesti hallitusten välisenä toimintana. Kuitenkin oman lisänsä keskusteluun tuo se, että monia poliisiyhteistyöhön liittyviä asioita siirtyy yhteisöpäätöksentekoon. Tässä kaksinaisessa institutionaalisessa toimintaympäristössä on kysyttävä, miten Euroopan unioni ja poliisin demokraattinen vastuu suhtautuvat toisiinsa? Mitä kontribuutiota yhteisökompetenssi tuo poliisikäytäntöihin ja minkälaista subsidiariteettitulkintaa tulisi kansallisella poliisiyhteistyötasolla harrastaa suhteessa yhteisökompetenssiin, jotta yhteistyön vaikuttavuutta voitaisiin arvioida pitkällä aikavälillä? Nämä kysymykset puolestaan johtavat tarkastelemaan modernin poliisitoiminnan ja julkisen vastuun uusia ongelmia. Miten uuden julkisen johtamisen paradigmat on otettu huomioon poliisiyhteistyön laajemman kansalaisvastuun toteuttamiseksi? Sopivatko kansalliset vastuumallit Euroopan tason poliisiyhteistyöhön? Onko tässä yhteydessä aktiivisen kansalaisen käsitteelle sijaa?

Johtopäätöksissä tulkitaan edellä muodostuneen viitekehyksen pohjalta uusinta keskustelua Euroopan poliisiyhteistyöstä kansainvälistyvässä rikostorjuntaympäristössä. Tulkintojen taustalla on tätä tutkimusta varten hankittu empiirinen aineisto. (ks. Esipuhe ja Haastattelukysymykset).

Tutkimuksen menetelmää voidaan luonnehtia poliisiyhteistyöstä saatavissa olevan kirjallisen aineiston sekä asiantuntijahaastattelun antaman ymmärryksen kriittis-normatiiviseksi tulkinnaksi. Tutkimuksen teemaa jäsentäviin kysymyksiin vastasivat asiantuntijahaastattelussa Saksan, Ison-Britannian, Ruotsin ja Suomen pysyvien EU-edustustojen poliisiasiantuntijat.

Kirjallisen lähdeaineiston osalta voidaan todeta, että Euroopan poliisiyhteistyön tutkiminen on keskittynyt Saksaan, Hollantiin, Belgiaan ja Isoon-Britanniaan. Mielenkiinto oli pitkään kansainvälisen rikollisuuden käsitteellistämässä. Terrorismin, huumekaupan, rahanpesun ja kansainvälisten petosten kautta tutkimuskohteeksi muodostui rajat ylittävä rikollisuus (mm. Gold and Levi 1994). Yksi ensimmäisiä Euroopan tason poliisitoimintaa käsitteleviä teoksia oli 'Police Cooperation in the European Community' (Fijnaut and Hermans 1987), jossa oli kriittinen asenne Interpolia kohtaan. Seuraava keskeinen poliisiyhteistyötä käsittelevä teos oli 'Policing the World' (Anderson 1989), jossa mielenkiinto oli Interpolin pyrkimyksissä luoda tehokas Euroopan alueellinen rakenne ja modernisoida välineistöä ja toimintatapoja. Esimerkkeinä uusimmista laajoista ja varsinaisesti Euroopan poliisiyhteistyöhön keskittyvistä perusteoksista ovat seuraavat: 'Policing Across National Boundaries' (Anderson and den Boer 1994), 'Policing the European Union' (Anderson et. al 1995) 'Policing Change, Changing Police' (Marenin 1995), 'Policing Europe' (Hebenton and Thomas 1995), 'Police Surveillance in Comparative Perspective' (Fijnaut and Marx 1995), 'Democracy, Migrants and Police in the European Union: The 1996 IGC and Beyond' (Standing Committee of experts in international immigration, refugee and criminal law 1997).

Edellä mainittujen teosten lisäksi merkittävä osa tulkintaa orientoivasta tausta-aineistosta on aikakauslehtiartikkeleissa, EU-tietokannoissa sekä virallisjulkaisuissa.

2. TURVALLISUUSKÄSITYSTEN MUUTTUMINEN

2.1 Uudet turvallisuusuhat

Euroopan turvallisuuden uudelleen ajattelulla on monia heijastusvaikutuksia poliisiyhteistyöhön. Ensiksikin perinteisen rikollisuusmallin on oletettu muuttuvan unionin lähialueilla tapahtuvien makropoliittisten ja -taloudellisten muutosten seurauksena. Rajat ylittävän rikollisuuden on katsottu laajenevan nimenomaan Itä-Euroopan kehityksen seurauksena. Toiseksi ‘rautaesiripun’ katoaminen on avannut uusia mahdollisuuksia Idän ja Lännen lainvalvontaviranomaisten keskinäiselle toiminnalle. Eri-tyispiirteenä tässä kehityksessä on se, että Euroopan unionin laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin tuo mukanaan erilaisia poliisijärjestelmiä ja poliisitoiminnan perinteitä. Kolmanneksi valtiojohtoisen ‘turvallisuuden’ merkityksen vähentymisen ja valtion turvallisuuspalveluista vapautuvan työvoiman seurauksena perinteisistä turvallisuusasioista ovat kiinnostuneet muutkin organisaatiot ja viranomaiset sekä erityisesti yksityinen sektori. Neljänneksi lisääntynyt huoli järjestäytyneen rikollisuuden potentiaalista sekä proaktiivisten²⁵ poliisitekniikoiden lisääntyvä käyttö on luonut tilanteen, jossa sisäinen turvallisuus ei enää ole asia, joka voidaan selvästi erottaa ulkoisen turvallisuuden kysymyksistä. Uudessa tilanteessa poliisitoiminnasta tulee enenevästi hajanainen ja avoin käsite.²⁶

Olellainen kysymys onkin, mihin laajuuteen saakka Euroopan unionin jäsenmaiden tulisi institutionalisoida ja formalisoida kollektiivisesti sisä- ja ulkopolitiikkaansa? Miten Euroopan poliisiyhteistyö muuttuu yhtäällä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden jännitteissä sekä toisaalla poliisin roolin ja sotilaallisten tehtävien välimaastossa?

²⁵ Proaktiivisia poliisimetodeja käytetään tavallisesti virallista rikostutkintaa edeltäväsä vaiheessa epäiltyä vastaan tarkoituksena kerätä informaatiota epäillyn rikollisuusaktiivisuudesta ja suhteista rikollismaailmaan (esim. den Boer 1997c: 3).

²⁶ Ks. Anderson et al. 1995: 156-157 Anderson 1991; den Boer 1996: 121-122.

Andersonin ym. mielestä olisi kuitenkin erehdys arvioida Euroopan poliisiyhteistyötä ainoastaan yksisuuntaisena, ulkopuolisten voimien määrämänä poliisiagendana. Poliisiyhteistyö on viime vuosina kehittynyt pikemminkin puoliautonominen sosiaalisen kentän luonteiseksi omine politiikkaverkostoineen ja keskustelufoorumeineen.²⁷

Toisaalla terrorismin ja uusien turvallisuusuhkien, kuten laittoman maahantulon seurauksena tavanomaisen poliisitoiminnan konseptioihin on tullut ‘korkean poliisitoiminnan’ (high policing) vaikutteita, esimerkkinä Trevi-yhteistyö ja ‘ad hoc’ ryhmä maahanmuuttokysymyksissä²⁸. Tämän kehityksen yhtenä seurauksena on ollut se, että poliisitoiminnan ja turvallisuuden määritelmät ovat tulleet linkitetyksi toisiinsa ja ne myös vaikuttavat toisiinsa.²⁹

Turvallisuusuhkia on luokiteltu lukuisista näkökulmista. Yhden luokittelun tarjoaa Buzan, joka löytää kylmän sodan jälkeisestä maailmasta viiden tyyppisiä uhkia. Ensiksikin on puhtaasti ulkoiseen turvallisuuteen viittaava sotilaallinen uhka. Toiseksi on olemassa poliittinen uhka, joka liittyy sekä sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen ja joka sisältää kumouksellisia tai epädemokraattisia toimintoja valtion instituutioita, symboleja ja ideologiaa vastaan. Kolmantena uhkatyyppinä voidaan pitää sosiaalista uhkaa, kuten uhkaa etnisen tai muun sosiaalisesti yhtenäisen ryhmän kulttuurista kokonaisuutta kohtaan. Neljäntenä keskeisenä uhkatekijänä on pidetty taloudellista uhkaa sisältäen muun muassa kilpailun ja työttömyyden aiheuttaman turvallisuusriskin. Viidentenä uudempana uhkatyyppinä pidetään ekologista uhkaa, jossa yhdistyy monia sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden elementtejä, kuten esimerkiksi rajat ylittävä saastuttaminen.³⁰

Näissä määrittelyissä ‘turvallisuus’ on ymmärrettävissä mieluummin samansuuntaisena uhkan ja turvattomuuden käsitteiden, kuin kontrollin, lainvalvonnan tai julkisen politiikan määritelmien kanssa. Tärkeä huomio on myös se, että näissä määrittelyissä tehdään selvä ero sisäisen ja ulkoisen

²⁷ Anderson et al. 1995; myös Goldsmith 1994; Walker 1994; den Boer 1994b.

²⁸ Anti-terrorist group of European Political Co-operation.

²⁹ Anderson et al. 1995: 157.

³⁰ Ks. Buzan 1991; Anderson et al. 1995: 157-158.

turvallisuuden välillä. Anderson ym. ovat kuitenkin sitä mieltä, että turvallisuuskäsitteeseen tulisi sisältyä myös 'kontrolli', missä tarkastelussa subjekti- ja objektiinäkökulmat korostuisivat nykyistä enemmän. Toiseksi heidän mukaansa ero ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä voidaan kylläkin säilyttää, mutta niitä ei tulisi nähdä kuitenkaan kaksijakoisena, vaan luonteeltaan heuristisina. Toisin sanoen tulisi edistää sellaista vuoropuhelua, jossa mahdollisimman laajasti tuodaan esille tosiasiasa toisiinsa kytkeytyviä asioita ja annetaan niiden omalla tavallaan ilmaista itseään, jotta julkinen ymmärrys eri ilmiöistä lisääntyisi. Taustana tälle ajattelu-suuntaukselle on se tosiasia, että todellisuudessa turvallisuushuolet ovat hyvin hajanaisia, eikä niitä voida koskaan täsmällisesti kategorisoida. Lisäksi on huomattava se seikka, että rikollisuusuhka voi koskettaa kaikkia Buzanin mainitsemaa viittä aluetta: rikollisuus voi samalla kertaa olla luonteeltaan sotilaallista, poliittista, sosiaalista, taloudellista, etnistä sekä ekologista.³¹

Erityisesti järjestäytyneessä rikollisuudessa, kuten huume- ja asekaupassa on ulkoisen turvallisuuden piirteitä, jotka saattavat olla subjekteja puolisoitilaalliselle kontrollille. Esimerkkinä rikollisuuden ja sotilaallisen puuttumisen yhteydestä voidaan pitää Yhdysvaltain sotilaallisia operaatioita Latinalaisen Amerikan huumekartelleja vastaan. Poliittista uhkaa ammattimainen rikollisuus voi aiheuttaa muun muassa hallitusten ja julkisen hallinnon lahjonnan kautta saamalla aikaan korruptoituneen hallintojärjestelmän. Sosiaalinen uhka ja rikollisuus voi liittyä toisiinsa huumeriippuvuuden aiheuttamina haittoina ja menetyksinä sekä yksilö- että yhteisötasolla. Taloudellisen uhan rikollisuus aiheuttaa olemalla hyväksyttävän tuotannon, kaupan ja pankkitoiminnan loinen. Todellisuudessa järjestäytynyt rikollisuus ja harmaan talouden liikevaihto muodostavat suurehkon osan monien maiden talouksissa maailmanlaajuisesti katsottuna. Ekologisesti järjestäytynyt rikollisuus on nykyisin erittäin suuri uhka, koska se käyttää hyväksi aukkoja muun muassa ympäristölainsäädännössä ja koska se pysyy lahjomaan virkamiehiä. Kemikaalien ja ydinjätteiden polkumyynnistä on tullut kukoistavaa liiketoimintaa rajat ylittävässä rikollisuudessa, samal-

³¹ Anderson et al. 1995: 158.

la kun plutoniumin ja uraanin myynnistä harmailla markkinoilla on muodostunut vieläkin moniulotteisempi uhka.³²

Andersonin ym. mukaan yleinen turvallisuuskäsitys on pidemmällä aikavälillä siirtynyt kolmeen toisiinsa kytkeytyvään suuntaan: kansainvälistymiseen, aluekohtaisiin järjestelyihin (de-territorialization) ja yksilöllisiin ratkaisuihin (internalization). Vanhan kaksinapaisen turvallisuusasetelman romahtaminen on ainoastaan yksi pohjavirta näille muutoksille. Turvallisuuskäsitysten kansainvälistyminen on ilmennyt muun muassa uusien turvallisuusyhteisöjen syntymisenä, kansallisten rajojen merkityksen vähentymisenä sekä valtion turvallisuusvastuun asteittaisena siirtymisenä yksityiselle sektorille ja yksittäisille kansalaisille. Kylmän sodan aikaisia turvallisuusjärjestelyjä on joko delegoitu muihin institutionaalsiin rakenteisiin tai uusiin tilanteisiin, esimerkkinä Balkanin kriisi³³, joihin on vastattu sellaisilla ‘ad hoc’ tyyppisillä järjestelyillä, joissa ei välttämättä ole mitään selvää vastuulinjaa tai osoitettavissa olevaa aloitteentekijää. Euroopan unionista onkin odotettu uutta institutionalisoitua turvallisuusyhteisöä, joka voisi vastata turvallisuusuhkiin myös kansainvälisellä tasolla.³⁴

Kansallisen suvereniteetin ylimmän symbolin, sotilaallisen monopolin ja siihen kytkeytyvän kansallisen rajan idean merkityksen vähentyminen on lisännyt paineita kansainvälistymisen suuntaan. Andersonin ym. mukaan on ollut havaittavissa rajakontrollien potentiaalista siirtymistä alueellisen turvallisuusyhteisön suuntaan. Tässä kehityksessä Euroopan unionin ulkorajavalvonnan sekä valtioiden sisäisten poliisikontrollitoimien merkitys kasvaa. Toisaalta valtioiden sisällä turvallisuudesta on tulossa entistä enemmän yksittäisen kansalaisen vastuulla oleva asia. Tämä ilmenee muun

³² Anderson et al. 1995: 158-159.

³³ Uusin esimerkki, jonka ratkaisijana Euroopan unioni on pyrkinyt esiintymään kansainvälisellä tasolla, on Kosovon kriisi. Luxembourgiissa 8.6.1998 kokoontuneet Euroopan unionin ulkoministerit tuomitsivat Serbian turvallisuusjoukkojen väkivaltaiset toimet Kosovon albaaneja kohtaan. Serbian joukkojen operoiminen Kosovossa aiheutti paineita naapurivaltioiden rajoille. Kymmenet tuhannet albaanipakolaiset haikutuivat Albaniaan ja Makedoniaan. Saksan liittokansleri Helmut Kohl vaati nopeita toimia Kosovon väkivaltaisuuksien lopettamiseksi. Saksassa pelättiin, että suurin osa liikkeessä olevista pakolaisista ajautuu ajan mittaan Saksaan, jossa on jo ennestään 140 000 Kosovon albaania. STT:n sähköutiset 8.6. ja 10.6.1998.

³⁴ Anderson et al. 1995: 159-160.

muassa erilaisina rikostorjuntaohjelmina ja informaatiokampanjoina, joilla yritetään herättää kansalaisten vastuuta jälkimodernissa ‘riskiyhteiskunnassa’. Lähiyhteisöä ei enää pitkään aikaan ole voitu luonnehtia kasvokkaisiin suhteisiin ja paikallisiin siteisiin perustuvana turvallisuusyhteisönä. Tilalle on tullut puolipersonallinen kommunikointi, sähköinen tiedonsiirto ja riskien arviointi. Turvallisuuden ylläpito on muodostunut asiaksi, joka on entistä vähemmän henkilökohtaisten luottamussuhteiden varassa ja jossa entistä enemmän turvaudutaan puolipersonallisiin tekniikoihin, asiantuntijajärjestelmiin ja instituutioihin, jotka ovat erikoistuneet muun muassa riskijohtamiseen. Sen tosiasian tunnustaminen, että poliisi yksin ei voi tarjota riittävää turvallisuustakuuta on johtanut kasvaviin vaatimuksiin yksityisten turvapalvelujen lisäämiseksi pankkien, rahoitusyhtiöiden, kaupallisten ja teollisten yritysten sekä myös lisääntyvästi julkisen sektorin taholta.³⁵

2.2 Laittomaan maahantuloon liittyvä rikollisuus

Ulkoisia turvallisuusuhkia ei pitkään aikaan ole pidetty pelkästään sotilaallisina, vaan niiden on pelätty kasvavan joukkomuuttojen ja huumeiden leviämisen seurauksena sekä rikollisverkkojen laajenemisena rajojen yli. Rikollisuus ja muuttoliike on yhdistetty toisiinsa esimerkiksi väärennettyjen matkustusasiakirjojen muodossa. Sisäiset turvallisuusuhat, kuten terrorismi ja tavanomainen rikollisuus on entistä enemmän yhdistetty uusiin ulkoisiin turvallisuusuhkiin, joilla usein viitataan muun muassa turvapaikan hakijoiden ‘tulvaan’ ja potentiaalsiin maahanmuuttajiin, jotka etsivät asuinpaikkaa ja työtä Euroopan unionin alueelta. Keskustelu muun muassa hallitsemattomasta maahanmuutosta on integroitu ‘lain ja järjestyksen’ sanastoon. Vanha ulkoinen uhka, kuten kommunismi on korvautunut uudella ulkoisella uhallalla. Ideologisen prosessin liittämistä turvallisuuskeskusteluun on edesauttanut sellaisten termien retorinen käyttö, kuten ‘väävät turvapaikan hakijat’ ja ‘selvästi perusteettomat hakemukset’.³⁶

³⁵ Anderson et al. 1995: 160-161, Giddens 1991; Beck 1992; Reiner 1991.

³⁶ Anderson et al. 1995: 164-166.

Den Boerin mukaan uudet uskomukset ja ideologiat ovat löytäneet paikkansa myös uusissa päätöksentekoinstrumenteissa. Rajakontrollien poistamisesta aiheutuvan turvallisuusvajeen kompensoimiseksi neuvotellut uudet kontrollitoimet ovat luonteeltaan lisääntyvästi monitarkoituksellisia. Esimerkkeinä voidaan pitää Schengen-informaatiojärjestelmää (SIS), jonka pitäisi kehittyä Euroopan informaatiojärjestelmäksi (EIS), turvapaikanhakijoiden sormenjälkijärjestelmää, kuten EURODAC³⁷, kuljetussanktioita ja viisumimääräysten tiukentamista. Instrumentteja, jotka on alun perin tarkoitettu maahanmuutto- ja turvapaikkakontrollia varten voidaan käyttää myös rikollisuuskontrolliin ja päinvastoin.³⁸

Myös institutionaalisella tasolla on tapahtunut vastaavanlaista sulautumista. Esimerkiksi Maastrichtin sopimuksen oikeus- ja sisäasioiden artikla K.4 integroi lainvalvonnan huolenaiheita ja ihmisten liikkuvuutta käsitteleviä asioita siten, että kansainvälisen poliisiyhteistyön ja maahanmuuton yhteistyörakenteet, kuten Trevi ja maahanmuuton ‘ad hoc’ ryhmä sulautettiin yhteiseen koordinoitukomiteaan (K.4-komitea). Selvimpana esimerkkinä eri asioiden toisiinsa liittämistä on se, että Amsterdamin sopimuksessa maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat siirretään asteittain yhteisöpolin uuden ‘henkilöiden vapaata liikkuvuutta, turvapaikkaa

³⁷ Eurodac-tietojärjestelmällä (European Automated Fingerprint Recognition System) voidaan tehostaa turvapaikanhakijoita koskevan vuonna 1990 allekirjoitetun Dublinin yleissopimuksen toimivuutta. Dublinin yleissopimus sisältää säännöt, joilla määritellään turvapaikkahakemuksen tutkimisesta vastuussa oleva EU-valtio. EU-maiden oikeus- ja sisäministerit päättivät kokouksessaan 29.5.1998, että yhteiseen turvapaikanhakijoiden sormenjälkirekisteriin sisällytetään myös laittomat maahantulijat. Keräämällä turvapaikanhakijoiden sormenjäljet yhteen paikkaan EU-maat varmistavat, ettei saman henkilön hakemusta käsitellä useammassa maassa. Tiedot otetaan kaikilta yli 14-vuotiailta unionin alueelle pyrkiviltä. Sopimuksen sisällöstä päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa 3.12.1998, mutta koska ratifiointi veisi liian kauan, niin Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen hyväksytään samansisältöinen yhteisön säädös, jolla järjestelmä voidaan käynnistää aikaisemmin.

³⁸ Euroopan parlamentin keskustelussa 10.3.1997 kansalaisvapauksien ja julkisten asioiden valiokunnan (Civil Liberties and Public Affairs Committee) raportoiija Anna van Lancker sanoi, että Schengen informaatiojärjestelmää on pääasiassa käytetty turvapaikan hakijoiden tietokantana, ilman että heille olisi annettu mahdollisuutta esittää tarkempia syitä turvapaikkahakemukselleen (den Boer 1997b:).

Ks. den Boer 1997b: 493; Anderson et al. 1995: 164-166.

ja maahanmuuttoa' koskevan otsikon alle ja jäljelle jäävän kolmannen pilarin asioiden joukossa mainitaan "poliisi- ja oikeudellinen yhteistyö ihmiskauppaa vastaan".³⁹

Laittomaan maahanmuuttoon ja perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin viittaava kriminalisointifilosofia säilytti paikkansa Amsterdamin sopimuksen teksteissä. Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten päämiesten julistuksessa⁴⁰ todetaan, että uusia parannuskeinoja kysymykseen turvapaikkaprocedureurien puutteesta ja sopivien, nopeiden vastausten etsimistä selvästi perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin tulisi kehittää. Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sulautuminen toisiinsa laittoman maahanmuuton uhkien vaikutuksesta ilmenee selvimmin Amsterdamin sopimuksen artikla 2:een liittyvässä julistuksessa, jossa kiinnitetään huomiota viisumisääntöihin koskien enintään kolmen kuukauden oleskelua jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevien määräysten tulkinnassa. Julistuksen mukaan ulkopoliittiset seikat täytyy ottaa huomioon sovellettaessa artiklaa.⁴¹

Toinen piirre, joka on seurausta muun muassa laittoman maahanmuuton uhasta, on tiedustelun, korkean teknologian ja proaktiivisten menetelmien lisääntyvä käyttö maahantulokysymyksiin kietoutuneissa viranomaisissa. Tässä suhteessa Schengen-järjestelmä on erittäin merkittävä uudistus yhtäällä rohkaisemalla vapaata liikkuvuutta ja toisaalla tarjoamalla kriittisen näkökulman rikollisuuteen ja laittomaan maahanmuuttoon. Vuoden 1990 Schengenin sopimusta edelsi vuoden 1989 Madridin huippukokous, jonka käsittelyssä oli koordinaattoreiden ryhmän (Group of Co-ordinators) valmisteleva ehdotus niistä määräyksistä, jotka pitäisi panna täytäntöön. Yksi olennainen asia tässä yhteydessä oli taistelu laittoman maahanmuuton verkostoja vastaan.⁴²

³⁹ Ks. den Boer 1997b: 493.

⁴⁰ Julistus koskien alakohtaa (d) EU-jäsenmaiden turvapaikkapöytäkirjan pääartiklassa sisältäen viitteitä päätöslauselmaan 30.11./1.12.1992 selvästi perusteettomista turvapaikkahakemuksista ja päätöslauselmaan 9.3./10.3.1995 minimitakuista turvapaikkaprocedureihin. (den Boer 1997b: 494).

⁴¹ Ks. den Boer 1997b: 493-494; Anderson et al. 1995: 164-166; den Boer 1994a; Walker 1995.

⁴² Ks. Hebenton and Thomas 1995: 145.

Laittoman maahantulon ja rikollisuuden yhteyksien käsitteellistämässä on otettava huomioon monia eri tekijöitä. Järjestäytyneestä rikollisuudesta tehdyt analyysit ovat den Boerin mukaan nykyisin kiinnittäneet huomiota maailmanlaajuisiin yhteysverkostoihin, kuten siirtolaisyhteisöihin, joilla on siteitä ympäri maailman. Esimerkiksi pienillä rikoksilla ja pienimuotoisella huumekaupalla on lisääntyvästi yhteyttä laajempaan taloudellisten mahdollisuuksien kuvaan ja poliittisesti heikon hallinnon hyväksikäyttöön siirrettäessä rikoksella saavutettuja hyötyjä alkuperämaihin. Maailman huumetalous sisältää paikallisia rikosaktiviteetteja, mutta se on nähtävä entistä enemmän osana laajempaa rikosinfrastruktuuria.⁴³

Turvallisuushorisontin laajentaminen puhuttaessa laittomasta maahantulosta edellyttää uutta käsitteellistä ajattelua globalisaatiosta. Esimerkiksi liian usein unohdetaan se tosiasia, että suurin osa maailman ihmisistä pysyy edelleen paikoillaan. Maailmantalouden puolestapuhujien mukaan globalisoitumisen ainoa vaihtoehto on marginalisoituminen eli syrjään jääminen. Tosiasiassa köyhillä ei ole kuitenkaan varaa nauttia ylikansallisten yhtiöiden tuotetarjonnasta. Toisaalta taas ilman koulutusta ja työpaikkaa ei myöskään voi osallistua tuotantoon paikallistasolla. Globaalista markkinataloudesta hyötyvät ennen kaikkea rikkaat ja koulutetut ihmiset, häviäjiin taas kuuluvat köyhät maat erityisesti Etelä- ja Itä-Aasiassa, Afrikassa sekä Latinalaisessa Amerikassa. Globalisaatiolla on myös kulttuuriset vaikutuksensa, koska tiedonkulun helpottuessa yleismaailmallinen kulttuuri välittyy kaikkialle. Samalla ihmiset voivat kuitenkin vieraantua omasta paikallis-kulttuuristaan ja perinteistään. Kaikella tällä kehityksellä voi olla huomattavasti kauskantoisemmat vaikutuksensa todellisten turvallisuushkien syntyyn, kuin mitä muodollisissa turvallisuusdoktriineissa yleensä tunnustetaan.

⁴³ Den Boer 1997b: 495.

2.3 Kansainvälisen rikollisuuden määrittelystä

Kansainvälistä rikollisuutta ei ole määritelty yksiselitteisesti, mutta nykyisin se varsin usein liitetään rajakontrollien vapautumisen seurauksiin. Kansainvälisesti vertailtavia tilastoja on vaikeasti saatavissa ja riittävä todistusaineisto rajakontrollien ja rikosmäärien suhteesta puuttuu. Kansainvälinen ja monikansallinen miellelyhtymä liittyy erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen, mutta monen tyyppisellä rikollisuudella voi olla kansainvälisiä haaraumia.⁴⁴ Mitä sitten eurooppalaisella ulottuvuudella rikollisuudessa tarkoitetaan ja eroaako se kansainvälisestä rikollisuudesta?

Kansainvälisen rikoksen käsitteeseen liittyvää monimutkaisuutta on pyritty ottamaan huomioon Euroopan tason lainvalvonta-aloitteissa. Anderson ym. ovat pyrkineet määrittelemään termin 'eurorikos' (Euro-crime), jotta voitaisiin paremmin ymmärtää rikollisuusilmiön monitahoisuutta. Heidän mukaansa 'eurorikos' kattaa suuren määrän erilaisia rikollisuusaktiviteetteja, joilla on ylikansallisia piirteitä ja pyrkimyksiä, mutta jotka on silti edelleenkin määritelty kansallisen rikoslain termein. Väitetäänkin, että rikolliset ovat hyötyneet laajasti käyttämällä hyväkseen erilaisuuden suomia aukkoja⁴⁵. Huolimatta eroavuuksista kansallisissa säännöksissä huomattava yksimielisyys kuitenkin vallitsee siitä, että kansainväliseen rikollisuuteen kuuluu muun muassa terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, huumekauppa ja rahanpesu. Kansainvälisellä tasolla ollaan käsitteellisesti melko yksimielisiä myös salakuljetuksen ja huumeturismin yhdistämisestä nimenomaan rajat ylittävään rikollisuuteen. Andersonin ym. mukaan tulisi kuitenkin muistaa, että rajalla tapahtuvat rikokset ja rajat ylittävä rikollisuus eivät aina ole yksi ja sama asia. Esimerkiksi Euroopan suurissa raja-kaupungeissa tapahtuva huumeiden myynti voidaan tulkita erilliseksi rikokseksi, johon ei liity rajat ylittävää elementtiä esimerkiksi kuljetusten muodossa.⁴⁶

⁴⁴ Anderson et al. 1995: 12-45.

⁴⁵ Den Boer 1994b; Calvi 1993; Levi 1993.

⁴⁶ Anderson et al. 1995: 14.

Tämän tyyppisiä määrittelyjä voidaan tehdä lukuisia, mutta ne eivät kuitenkaan tuo merkittävää kontribuutiota keskusteluun eurooppalaisesta ulottuvuudesta rikostorjunnassa. Tätä puutetta on pyritty paikkaamaan käyttämällä termiä ‘eurooppalainen rikosalue’, jolla on tarkoitettu tietyn taloudellisesti ja sosiaalisesti yhtenäisen alueen ja muun muassa työehtojen luomien olosuhteiden käyttämistä hyväksi rikollistoiminnassa. Rajoilla tapahtuvaa rikollisuutta on ilmaistu termillä ‘monikansallinen systeeminen rikos’. Esimerkkinä tietyn alueen ja monikansallisuuden yhdistävästä rikoksesta on humerahan peseminen ja sijoittaminen edelleen esimerkiksi kiinteistöihin ja kuljetusyrittäisiin. Tämä ilmiö on voimistanut monien poliitikkojen ja poliisiviranomaisten käsitystä organisoidun ja kansainvälisen rikosaineuksen yhteydestä.⁴⁷

Eurorikos-käsitteen eri muunnoksia ei kuitenkaan pitäisi käyttää liian yksiselitteisinä rikollisuusilmiön kuvaajina. Kuten Martin ja Romano huomauttavat, on monikansallinen rikos ‘tilastollisesti harvinainen’ ilmiö. Heidän mukaansa yksittäisen käsitteen sijasta tulisi enemmän kiinnittää huomiota eroihin rikollisuusilmiöiden välillä. Monilla rikosaktiviteeteilla on ylikansallinen tai globaali luonne, eikä niiden tarkastelua voida rajoittaa vain Euroopan mantereiden alueellisten rajojen puitteisiin.⁴⁸

Ainoa täysin sopiva alue, johon eurorikos-käsite sopii, on rikokset Euroopan unionia itseään vastaan. Eräiden arvioiden mukaan petokset EUTukien käytössä ja budjetoinnissa ovat viime vuosina lisääntyvät huomattavasti.⁴⁹ Eurorikoskäsitteitä on Andersonin ym. mielestä voitu täysin sopivasti käyttää ainoastaan sellaisen poliisitoiminnan, kuten Trevin ja Europolin yhteydessä. Heidän mukaansa periaatteessa on ollut mahdollista käsitellä kansainvälisiä rikoksia Euroopan unionin tasolla. Esimerkkinä alueellisen lainvalvonnan tehokkuudesta globaalia järjestäytyntä rikollisuutta vastaan on eurooppalaisen kokaiinin levitysverkon tuhoaminen vuonna 1992.⁵⁰

⁴⁷ Van Duyne 1993; Martin and Romano 1992; Anderson et al. 1995: 14.

⁴⁸ Martin and Romano 1992; Anderson et al. 1995: 14-15.

⁴⁹ Annual Report from the Commission on the Fight against Fraud.

⁵⁰ Anderson et al. 1995: 14-15; Calvi 1993: 15.

Käytännön esimerkeistä huolimatta selvien käsitelmääritysten puute vaikeuttaa strategioiden muotoilua taistelussa kansainvälistä rikollisuutta vastaan. Vaikka kansainvälistä rikollisuutta voitaisiinkin jatkossa entistä enemmän arvioida luotettavien ja vertailukelpoisten tilastojen valossa, rikollisuuden taustatekijöiden ja syiden analysointi on silti tärkein tehtävä. Toisaalta ehkä hyvänä asiana voidaan pitää sitä, että tämän päivän keskustelu Euroopan poliisiyhteistyöstä ja kansainvälisen rikollisuuden kohtaamisesta ei rajoitu mihinkään rakenteelliseen determinismiin. Esimerkiksi pohjoismaisille yhteistyöaloitteille on näin ollen tilaa eurooppalaisessa keskustelussa tulevaisuuden rikollisuudesta.

Kansainvälinen rikospoliisijärjestö Interpol⁵¹ pitää tiettyjä rikoksia kansainvälisesti merkittävänä. Ensiksikin monista henkilöihin kohdistuvista rikoksista voi tulla kansainvälisiä, koska rikolliset tekevät rikoksensa tietyssä maassa ja suojautuvat sitten toiseen maahan. Useimmat tämän tyyppiset tapaukset liittyvät ihmiskauppaan, prostituution hyväksikäyttöön ja lasten seksuaalisiin loukkauksiin sekä muihin rikoksiin etenkin vähemmistöjä kohtaan.

Toisen merkittävän kansainvälisen ryhmän muodostavat omaisuusrikkokset. Erityisesti varastettujen ja kavallettujen ajoneuvojen kauppa on yksi yleisimpiä ja tuottoisimpia rikoksia tänä päivänä. Niistä on tulossa entistä organisoidumpia rikoksia muun muassa ”hävittämällä” varastettuja autoja ja tuottamalla entistä taitavammin väärennetyjä henkilö-, matkustus- ja ajoneuvoasiakirjoja. Taidevarkaudet ja taideväärennökset on myös yksi vakava kansainvälinen rikollisuusongelma.

Kolmantena kansainvälisen rikollisuuden lohkona pidetään järjestäytyntä rikollisuutta ja terrorismia. Tähän lohkoon kuuluu läheisesti huumekauppa, rahanpesu ja kansainväliset petokset. Järjestäytyntä rikollisuutta on pidetty erillisenä rikollisuuden muotona, mutta myös terrorismi voi liittyä siihen. Erona näiden kahden välillä on se, että järjestäytyneen rikollisuuden motiivina on taloudellisen hyödyn saaminen, kun taas terrorismin päämäärillä ei normaalisti ole taloudellisia vaikutteita. Terrorismia luonnehditaan rikoksena, johon kuuluu väkivalta tai sen käytön uhka ja se kohdistuu tavallisesti viattomia uhreja kohtaan tarkoituksena saavuttaa po-

⁵¹ [<http://www.interpol.com>, 31.8. 1998]

liittisiä ja sosiaalisia tavoitteita. Terrorismia pidetään ilmiönä, joka voi puhjeta milloin tahansa ja missä tahansa.

Järjestäytyneelle rikollisuudelle hyväksyi Interpolin yleiskokous vuonna 1998 seuraavan määritelmän:

‘Mikä tahansa yritys tai henkilöryhmä, joka on ryhtynyt jatkuvaan laittomaan toimintaan päätarkoituksenaan hyödyn kehittäminen välittämättä kansallisista rajoista’

‘Any enterprise or group of persons engaged in a continuing illegal activity which has its primary purpose the generation of profits irrespective of national boundaries’ (Interpol Assembly 1988).⁵²

Tässä määritelmässä on neljä olennaista elementtiä: 1) järjestäytyminen, 2) jatkuva laiton toiminta, 3) parhaimman hyödyn tavoittelu sekä 4) rajoista piittaamattomuus tai rajariskien välttäminen. Määritelmä on rajaa-va, mutta se ilmaisee ilmiön monitahoisuutta. Järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden syntyyn ja ilmenemiseen vaikuttaa yhtä hyvin poliittiset, legaaliset ja taloudelliset-sosiaaliset kuin maantieteellisetkin tekijät. Järjestäytynyt kansainvälinen rikollisuus ei siis yhteiskunnallisessa mielessä ole erillinen rikollisuuden laji. Käsitteenä se kuitenkin on kuvaava ja korostaa erityisesti valtioiden rajat ylittävää, ammattimaista ja vakavaa rikollisuutta.

Erilaisista määrittelyistä ja kehitystrendeistä huolimatta myös kansainvälinen rikollisuus muuttaa jatkuvasti luonnettaan. Atk-rikollisuus ja Internetin kautta tapahtuva rikollinen toiminta ovat tämän päivän ilmiöitä. Tulevaisuudessa sähköisen tiedonsiirron mahdollisuuksiin perustuva rikollisuus saattaa saada rinnalleen täysin uudenlaisia rikosmuotoja, joiden käsitteellistäminen on entistä vaikeampi tehtävä.

⁵² [<http://www.interpol.com>, 31.8.1998]

2.4 Euroopan unioni turvallisuusyhteisönä

Euroopan unionin ongelmana on pidetty sen jähmeää ja hidasta organisaa-tiota, joka ei pysy järjestäytyneen rikollisuuden vauhdissa.

*”Järjestäytynyt rikollisuus hyötyy ihmisten, tavaroiden ja pää-omien vapaasta liikkumisesta Euroopan unionin rajojen sisällä. Sen sijaan viranomaiset eivät yhtä sujuvasti ylitä valtioiden ra-joja.”*⁵³

Tässä suhteessa muun muassa Møller on todennut, että sisämarkkina-kehitystä vauhdittava politiikka, kuten rajojen avaaminen lisää väistämättä harmaan talouden ja rikollisuuden vaaraa kansainvälisessä mittakaavassa. Møllerin mukaan kehitys on hieman samanlaista kuin integraatio itsessään - se ohittaa institutionaalisen kehyksen.

*”Samalla kun vastauksena integraation tavoittelussa on vah- vempi perussopimus, samalla vastauksena järjestäytyneeseen ri- kollisuuteen on laajempi ja syvempi poliisiyhteistyö Euroopan unionin jäsenmaiden kesken.”*⁵⁴

Edellä todettu voisi tarkoittaa sitä, että integraation institutionaalista kehystä, kuten Euroopan poliisiyhteistyön päänakenteita tulisi kehittää vuorovaikutteisesti käytännön vaatimusten kanssa. Yhtenä esimerkkinä tämän suuntaisista vaatimuksista voidaan pitää talousrikollisuuden kan- sainvälistymistä, joka on suuri uhka Euroopan unionille itselleen, puhu- mattakaan kansallisista intresseistä harmaaseen talouteen liittyvän rikolli- suuden torjunnassa. Ongelman vaikeutta lisää se, että valtioiden ja niiden viranomaisten todelliseen kykyyn reagoida ja vastata uusiin tilanteisiin on suhtauduttava hyvin varauksellisesti. Intialaisen taloustieteilijän Deepak Nayyar'n⁵⁵ mielestä valtiot kykenevät yhä vähemmän hallitsemaan ja

⁵³ Pääkirjoitus 'Veroparatiisit avautuvat poliisille'. Helsingin Sanomat 8.6.1998.

⁵⁴ Møller 1995: 105.

⁵⁵ Suomessa kesäkuussa 1998 vierailut Deepak Nayyar, joka työskentelee taloustieteen professorina Jawaharlal Nehrun yliopistossa Delhissä sekä johtaa YK:n Wider- instituutin maailmantaloutta ja sen kehitystä tutkivaa projektia on pohtinut markki- noiden globalisoitumisen laajoja vaikutuksia. Nayyarin kanssa samassa tilaisuudessa puhunut Nokian toimitusjohtaja Jorma Ollila ei nähnyt ylikansallisen talouden ja de-

ohjailemaan maailmanlaajuisen talouden liikkeitä. Nayaarin mukaan joidenkin mielestä vapaan kaupan maailmassa ei tarvittaisi enää kansallisvaltioita lainkaan. ”Yhtenä syynä tähän pessimismiin on se, että ylikansallisten yhtiöiden vastuu useimmiten rajoittuu vain osakkeenomistajiin, kun taas valtioiden olisi vastattava myös kansalaisilleen. Aikamme suuri kysymys onkin poliittisen ja taloudellisen demokratian yhteensovittaminen. Vastuukysymys on eräs keskeisistä asioista ja ylikansallisten yhtiöiden olisikin osallistuttava yhteiskunnan infrastruktuurin luontiin niissä maissa, joissa ne harjoittavat tuotantotoimintaa.”

Integraatiokehityksen ja käytännön demokratiavaatimusten yhteensovittamisessa ratkaisuja on etsittävä tarkastelemalla talouden globalisointumista ja eri politiikkalohkojen eriytymiskehitystä. Puhtaasti kansalliset vastaukset eivät enää tänä päivänä ole uskottavia monikansallisten ilmiöiden ja sellaisten voimien, kuten jättiyritysten, kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden, organisoidun rikollisuuden ja ympäristökysymysten edessä. Talouden globalisoituminen on tuonut perinteiseen turvallisuusajatteluun täysin uudenlaisia vaatimuksia, koska valtioiden rajoja ei voida enää suojella puhtaasti fyysisesti, eikä totaalista valuutta- ja verotuskontrollia pystytä harjoittamaan kansallisesti. Esimerkkinä talouden globalisointumiskehityksestä on se, että kansainväliset yritykset valitsevat maan, jossa ne haluavat tulla verotetuiksi.⁵⁶

Tässä tulkinnassa pitkällä aikavälillä kehityssuunnan määräävät maailmantalouden luomat riippuvuussuhteet ja sellaiset kysymykset, kuten ydin- ja ympäristöturvallisuus.

”Maailmantalouden ja -politiikan realiteetit eivät ole Euroopan unionin kontrollissa, mutta se voi omilla poliittisilla päätöksillä vaikuttaa niihin ... Unionin toimintakyky ei pysty nyt vastaamaan haasteisiin ja tehtäviin, joita jäsenvaltiot ovat sille sysänneet.

mokratian toteutumisen välillä ristiriitaa. Ollilan mukaan todisteet osoittavat, että kapitalismin voittokulun myötä vahvistuvat myös demokratia ja kansallisvaltio. STT:n sähköutiset 10.6.1998

⁵⁶ Jean 1998: 69.

*Instituutioiden uudistuminen ei edennyt Amsterdamissa, vaikka itälaajentuminen häämöttää nurkan takana”.*⁵⁷

Tähän europarlamentaarikon huoleen liittyy kysymys asioiden näkemisestä liian yksiulotteisina, kuten keskustelussa Länsi-Euroopan unionin (WEU) sulauttamiseksi Euroopan unioniin on käymässä. Se heijastaa poliittisen tason ja käytännön elämän erilaisia integraationäkemyksiä asioiden vuorovaikutteisuudesta ja niiden liittymisestä toisiinsa huolimatta siitä, että makrotasolla päämääristä ja siihen kytkeytyvistä asioista ei olisikaan epätietoisuutta. Tosiasiassahan Euroopan yhteisön päätarkoituksena edelleenkin on yhteisen sisämarkkina-alueen perustaminen, jota kehitystä myös talous- ja rahaliiton (EMU) sekä kaikkien muiden yhteistyömuotojen on määrä edistää.

Politiikkalohkojen eriytyminen on edelleenkin hallitseva piirre Euroopan turvallisuuskeskustelussa. Kuitenkin todellisuudessa sisä- ja oikeusasioissa sekä yleisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on toistensa kanssa limittäin olevia asioita. Molemmissa pilareissa (II ja III pilari) on sellaisia sisäisen turvallisuuden huolenaiheita, kuten maahanmuuttokysymykset, turvapaikka-asiat, ulkorajakontrolli, huumekauppa ja terrorismi, joihin kaikkiin sisältyy kansainvälinen ulottuvuus. Kaikki järjestäytyneen rikollisuuden muodot ovat vahingollisia poliittisessa ja taloudellisessa mielessä Euroopan unionille kokonaisuudessaan. Poliitiikkalohkojen yhdentymiskehitystä ajatellen kehityksen sopimustasolla on katsottu kuitenkin taantuneen, koska vuosien 1973 ja 1993 välillä Euroopan poliittiseen yhteistyökehykseen⁵⁸ sisältyi sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden asioita yhdistävä silta.⁵⁹

Huolimatta siitä, että turvallisuuden poliittiset ja taloudelliset sekä sotilaalliset näkökulmat muodollisesti edelleenkin pidettäisiin erillään, ei itse asioiden yhteyttä toisiinsa voida kiistää. Voidaanko Euroopan unionia sit-

⁵⁷ Mielipidekirjoitus ‘Länsi-Euroopan unioni määriteltävä uudelleen’. Kirsi Piha, Euroopan parlamentin jäsen. Helsingin Sanomat 28.5.1998.

⁵⁸ Tämä sisämarkkinakehityksen (Single European Act, 1987) formalisoima hallitusten välinen poliittinen yhteistyö sai Maastrichtin sopimuksessa (1993) uuden nimen ‘Common Foreign and Security Policy’.

⁵⁹ Anderson et al. 1995: 175.

ten ajatella sellaisena turvallisuusyhteisönä, joka institutionaalisisena tasona voisi vastata sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhdyntöihin kysymyksiin? On esitetty muun muassa, että Euroopan unionin rakenteisiin sisältyy pysyvä ristiriita yhteisen ja kansallisen päätöksenteon välillä.⁶⁰ Voitaisiko kysyä kenelle ja miten Euroopan unioni voi luoda yhteistä turvallisuutta? Andersonia ym. tulkiten turvallisuusyhteisö on olemassa hallitusten ja johtavien virkamiesten työjärjestyksissä, mutta esimerkiksi käytännön poliisiyhteistyön näkökulmasta olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota kolmeen keskeiseen asiaan. Ensiksikin Euroopan unionin tulisi hyväksyä yhtenäinen strategia rikosoikeuskysymyksille. Rikollisuuden ja turvattomuuden yhteyksien sekä sosiaalisen ja taloudellisen ympäristön analysoinnin jälkeen tulisi luoda Euroopan rikostorjuntaohjelma⁶¹, jossa yhdistetään ja integroidaan olemassa olevat uudistus- ja kontrollipolitiikat.⁶²

Toinen asia, johon tulisi kiinnittää huomiota on legaalisen ja poliittisen turvallisuuskehyksen tulkinta eri jäsenmaiden toimesta. Sisäisen turvallisuuden käsitteellistäminen on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti Schengenin sopimusten tulkinnassa. Avointen määrittelyjen, kuten sisäisen turvallisuusuhan, yleisen politiikan ja vakavan rikollisuuden liittäminen sisäisen turvallisuuden käsitteeseen tulkitaan eri tavoin kotimaisissa keskusteluissa maahanmuuttopolitiikasta ja sisäraajakontrollien vapauttamisesta.

Kolmas turvallisuusyhteisön yhtenäisyyteen liittyvä seikka on sekä tapahtunut että tuleva Euroopan unionin laajentuminen. Uusien jäsenmaiden myötä Euroopan unionin alue laajenisi niin merkittävästi, että strategisesti merkittävät kansalliset alueintressit erityisesti Pohjois-Atlantin valtameren ja Kaakkois-Venäjän välillä saattaisivat heikentää ajatusta turvallisuusyhteisöstä. Laajentumisen toisena merkittävä vaikutuksena on pidetty kasvavaa juopaa Euroopan poliisijärjestelmien välillä. Suomen ja Ruotsin

⁶⁰ Kolumni 'Kansallisen sietokyvyn ääri rajoilla'. Helsingin Sanomat 31.5.1998. Max Jakobson.

⁶¹ Dublinissa joulukuussa 1996 kokoontunut Eurooppa-neuvosto perusti korkean tason työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia järjestäytyntä rikollisuutta koskeva toimintasuunnitelma. Korkean tason työryhmä päätti toimintasuunnitelman yksityiskohtaisen sisällön 9.4.1997 (EU:n neuvoston ilmoitus 21.4.1997, 7421/97).

⁶² Anderson et al. 1995: 177.

liittymisen Euroopan unioniin katsotaan vahvistaneen poliisijärjestelmien tasapainoa hieman siviilipoliisitoiminnan puolelle vastapainona Etelä-Euroopassa hallitsevalle puolisoilaalliselle poliisiperinteelle.⁶³ Euroopan poliisiyhteisössä on vallinnut käsitys Pohjoinen-Etelä jaosta, jonka mukaan etelässä on enemmän repressiivinen tarkastelukulma asioihin ja korkeampi sietokyky tietojen vaihtoon suhteessa tietosuojaan. Pohjoisessa puolestaan on enemmän ammatillisesti riippumaton ja institutionaalisesti itsenäinen poliisinäkemyks. Pohjoisen ja etelän välillä on myös erilaisuutta syyttäjän ja poliisin institutionaalisissa yhteyksissä, poliisin ja yleisön välisissä suhteissa sekä erityisesti painotuksissa yleispoliisitoiminnan (generalism) ja erikoistumisen välillä.

Tulevaisuutta ajatellen on hyvä pitää mielessä se kehityspiirre, että useimmissa EU-maissa on ollut vallalla pyrkimys rohkaista poliisiyhteistyötä luomalla poliisin erikoisyksiköitä järjestäytyneitä rikollisuutta, terrorismia ja huumekauppaa vastaan. Tämän kehityksen on katsottu jollakin tavalla viivästyneen esimerkiksi pohjoismaissa.⁶⁴ Nähtäväksi jääkin se, kuinka poliisin erikoisyksiköiden perustaminen laajenee Euroopan maissa erityisesti tarkoituksena turvata poliisin voimavaroja.

⁶³ Kolmesta uudesta jäsenvaltiosta Itävallan poliisijärjestelmässä katsotaan olevan sekä kansallisen siviilipoliisitoiminnan (Bundespolizei) että puolisoilaallisten poliisivoimien (Bundesgendarmerie) piirteitä (Anderson et al. 1995: 178).

⁶⁴ Anderson et al. 1995: 178.

3. POLIISIYHTEISTYÖN PÄÄRAKENTEET EUROOPASSA

3.1 Yleistä

Kansainvälistyminen on useiden vuosien ajan ollut leimallinen lisäpiirre kansallisten poliisivoimien virallisissa strategiamäärittelyissä. Poliisiyhteistyötä on käytännössä harjoitettu eri maiden välillä muun muassa erilaisten kahden- ja monenkeskisten rikostorjuntasopimusten pohjalta. Yhdysvalloilla on pitkä perinne rajat ylittävässä poliisitoiminnassa ja rikollisuutta koskevan informaation maailmanlaajuisessa vaihdossa.

Operationaalisella tasolla kansainvälinen poliisitoiminta on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti valtiollisen suvereniteetin kannalta. Weberiläisittäin modernia valtiota on edelleenkin katsottava kollektiivina, joka vaatii legitimoidun väkivallan käytön monopolia ainoastaan tarkoin määritellyn alueen, territorin sisällä⁶⁵. Tätä herkkää suvereniteettiasiaa on muun muassa Pajuojaan mukaan osaltaan kuvastanut se, että poliisin kansainvälinen yhteistoiminta on alun alkaen tapahtunut diplomaattisia kanavia käyttäen.⁶⁶

Kansainvälistä poliisitoimintaa on kuitenkin valtiollisen väkivallan käytön monopolin periaatteesta huolimatta harrastettu käytännössä epävirallisten ja sisäisten kanavien kautta olosuhteiden määräämänä, ei niinkään huolellisen suunnittelun tuloksena. Pyrkimyksenä on kuitenkin koko ajan ollut tietynlainen virallistaminen ja varhaisimmat ehdotukset ylikansalliselle poliisitoiminnalle tehtiin jo 1800-luvun lopussa. Valtioiden rajat ylittävä poliisitoiminta on alun alkaen jakaantunut kahteen tavoiteryhmään. Ensik-

⁶⁵ Walker 1993: 31; den Boer and Walker 1993; Weber 1922.

⁶⁶ Pajuoja 1998: 66.

sikin on ollut epävirallista viranomaisyhteistyötä tavanomaisen rikollisuuden kysymyksissä. Toisena kehityssuuntana on ollut perinteinen salaisten tiedustelupalvelujen yhteistyö: poliittisen poliisin yhteistyön katsotaan saaneen alkunsa antianarkistisessa Rooman konferenssissa vuonna 1889. Tämän yhteistyökokouksen järjestämiseen antoi aiheita tuon ajan kommunismin ja anarkismin pelko. Poliisiyhteistyön kehitystä onkin katsottava sitä taustaa vasten, että ensimmäiset eurooppalaiset ja kansainväliset poliisiyhteistyön rakenteet luotiin suuren salaisuuden verhossa.⁶⁷

Ulkoa päin katsottuna näyttää siltä, että Euroopan oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyö sisältää monia ryhmiä, organisaatioita ja mahdollisuuksia. Tähän kokonaisuuteen sisältyy sekä suurempia päänrakenteita että pienempiä yhteistyöaloitteita. Den Boerin ja Walkerin mukaan pienempinä yhteistyöeliminä voidaan pitää sellaisia ryhmiä, kuten Pompidou ryhmä⁶⁸, CELAD⁶⁹, UCLAF⁷⁰, maahanmuuton ‘ad hoc’ ryhmä⁷¹. Institutionaalisessa mielessä Euroopan yhteisön kannalta poliisiyhteistyön relevantteina päänrakenteina on kuitenkin pidetty lähinnä Interpolia, Schengeniä, Treviä ja Europolia.⁷²

Interpol on vanhin maailmanlaajuinen ja samalla eurooppalainen poliisiyhteistyörakenne. Euroopan tason poliisiyhteistyön sisältöä ja suuntaa määrittävä poliisiyhteistyöverkosto on ollut Trevi, jonka suurelle yleisölle tuntematon merkitys on edelleenkin erittäin suuri. Schengen-järjestelmä puolestaan muodostaa varsinaisesti rajat ylittävään poliisitoimintaan mah-

⁶⁷ Walker 1993: 31; Anderson et al. 1995: 46-47; Fijnaut and Hermans 1987.

⁶⁸ Perustettiin vuonna 1971 Euroopan neuvoston elimeksi tutkimaan huumeongelmia ja valmistelemaan ohjeita Euroopan yhteisön jäsenmaille taistelussa huumekauppaa vastaan.

⁶⁹ Vuonna 1989 perustettu ‘Comité Européen de la Lutte Anti-Drogue’ on vastuullinen ohjeista koskien huumekauppaa rajakontrollien poistamisen valossa.

⁷⁰ Vuonna 1989 perustettu koordinoituihin ‘Unite de la Cordinaton de la Lutte Anti-Fraude’ Euroopan yhteisön talousarvioon kohdistuvien petosten torjunnassa.

⁷¹ Vuonna 1986 asetettu Euroopan yhteisön maiden sisäministereistä muodostuva ryhmä, jolla on pysyvä ministerineuvostoon kytketty sihteeristö. Se ei kuulu yhteisörakenteeseen, mutta se valmisteli Dublinin turvapaikkasopimuksen (Dublin Convention on Asylum, 1990) ja ulkorajasopimuksen (External Borders Convention).

⁷² Den Boer and Walker 1993: 4.

dollistavan ylikansallisen yhteistyökehyksen. Puhtaasti poliisiasioihin keskittyvä uusin tietojenvaihto-organisaatio on Euroopan poliisivirasto Euro-pol, jolla Amsterdamin sopimuksen perusteella on tulevaisuudessa myös operatiivista merkitystä.

3.2 Globaali Interpol

Ensimmäinen yritys luoda varsinainen kansainvälinen poliisiorganisaatio taistelussa tavanomaista kansainvälistä rikollisuutta vastaan tehtiin vuonna 1914, jolloin 15 eri maasta kokoontui 300 osallistujaa konferenssiin Monacoon Prinssi Albertin kutsusta. Konferenssi ehdotti muun muassa yhteisiä rikollisten kiinniottostandardeja sekä organisaation perustamista rikosinformaation keräämistä ja tietojenvaihtoa varten. Ensimmäinen maailmansota keskeytti ehdotetun organisaation toimeenpanon, mutta vuonna 1923 Wienissä järjestettiin toinen kansainvälinen konferenssi, jossa perustettiin nykyisen Interpolin edeltäjä.⁷³

Kansainvälistä rikospoliisijärjestöä Interpolia⁷⁴ on tähän asti pidetty merkittävimpänä poliisin yhteistyömekanismina sekä Euroopassa että etenkin koko maailmassa. Vuonna 1998 Interpolin jäsenvaltioita on 176⁷⁵. Interpolilla ei ole omaa operationaalista poliisihenkilöstöä, joka suoranaisesti olisi tekemisissä rikosasioiden kanssa - 'Interpolin mies ei koskaan pidätä ketään'. Interpolilla on alusta lähtien ollut kaksi päätehtävää: informaation vaihto jäsenmaiden poliisiviranomaisten kesken sekä tietojen kerääminen ja analysointi kansainvälisestä rikollisuudesta. Interpolin perustehtävää toteutetaan siten, että poliisihenkilöstöä työskentelee jäsenmaiden kansallisissa Interpol-toimistoissa (National Central Bureaux, NCBs) tai keskustoimistossa Lyonissa, Ranskassa. Vuonna 1992 Interpolin tietojenvaihtoverkosto käsitteli hieman yli miljoona viestiä, joista 80 prosenttia tuli Euroopan maista ja 40 prosenttia Euroopan unionin maista. Vahvis-

⁷³ The Commission Internationale de Police Criminelle (CIPC). Anderson et al. 1995: 47.

⁷⁴ The International Criminal Police Commission (ICPC) oli Interpolin edeltäjä, josta tuli vuoden 1956 peruskirjalla the International Criminal Police Organization (ICPO).

⁷⁵ [<http://www.interpol.com>, 31.8.1998]

taakseen asemaansa Länsi-Euroopan poliisiyhteistyössä Interpol perusti vuonna 1986 Euroopan sihteeristön, jonka tehtävänä on ollut teknisen komitean ja Euroopan alueellisen konferenssin avustaminen. Vuodesta 1988 lähtien Euroopan sihteeristö on toiminut vastuullisena Euroopan yhdystoimistona (European Liaison Bureau). Lisäksi se on varmistanut yhteydenpidon Euroopan maiden välillä sekä organisoinut Euroopan eri maiden rikostutkijoiden työryhmien kokoontumisia ja myöskin osallistunut operatiivisen tason johtamiseen kansainvälisissä rikostapauksissa.⁷⁶

Interpolin heikkoutena on pidetty sitä, että siltä on alusta alkaen puuttanut kansainvälisen sopimuksen tai vastaavan legaalisen instrumentin luoma perusta. Päinvastoin, Interpolin peruskirja vuodelta 1956 on allekirjoitettu yksittäisten poliisihenkilöiden muodostaman ryhmän kesken, eikä heillä ole ollut velvollisuutta alistaa sopimusluonnosta edustamilleen poliisihallinnoille tai sopimusta ei muuten ole tarvinnut auktorisoida. Peruskirjalla ei ole mitään diplomaattista allekirjoitusta, eikä sitä myöskään ole koskaan alistettu ratifioitavaksi. Fijnautin mukaan Interpol toimii edelleenkin enemmän tai vähemmän kansainvälisenä poliisijärjestönä, vaikka sen rakenteet ovatkin hyvin formalisoituja. Interpolia voidaan kuitenkin Fijnautin mukaan luonnehtia enemmän kansainvälisenä julkisena instituutiona, kuin yksityisenä voittoa tavoittelemattomana organisaationa.⁷⁷

Interpolia on pidetty enemmän ‘veljellisenä poliisiklubina’, josta syystä se on mahdollisesti jäänyt sellaiseen institutionaaliseen välimaastoon, jossa eri maat ovat yhtäällä halukkaita osallistumaan yhteistyöhön rikostutkinnassa, mutta toisaalla kategorisesti kieltäytyvät luovuttamasta pienintäkään osaa suvereniteetistaan kansainväliselle, yksistään ylikansalliselle elimelle. Interpolin epäselvä asema on saattanut olla yhtenä pääsyyntä kielteiselle arvostelulle, joka on osittain perustunut epätietoisuuden aiheuttamille myyteille. Interpolia on syytetty muun muassa siitä, että se toimii lain yläpuolella, koska minkäänlaista kansainvälistä tarkastusmekanismia ei ole olemassa, eikä Interpol tästä johtuen ole vastuussa kenellekään. Toinen seikka, josta Interpolia on arvosteltu, liittyy tietosuojaan. Eri-

⁷⁶ Fijnaut 1993: 10; Sheptycki 1995: 619.

⁷⁷ Fijnaut 1993: 11; Sheptycki 1995: 619

tyisesti Saksa on katsonut, että tietosuoja Interpolin tietöjärjestelmässä ei ole ollut riittävästi turvattu.⁷⁸

Interpolin ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) välillä vuonna 1971 tehty sopimus johti muodollisiin sopimuksiin Euroopan neuvoston, tulliyhteistyöneuvoston⁷⁹ ja kansainvälisen siviili-ilmailuorganisaation⁸⁰ kanssa. Interpolin kansainvälistä statusta paransi myös se, että vuonna 1992 Interpol saavutti muodollis-legaalisen aseman Ranskassa. Erityisesti vuoden 1971 sopimuksen johdattamana alettiin pitää tosiasiana sitä, että Interpolille oli annettu täysi status hallitusten välisenä organisaationa. Sheptyckin mukaan sopimusta koskevassa YK:n päätöslauselmassa ei Interpolille kuitenkaan anneta hallitusten välistä statusta, vaan sopimus on laadittu ikään kuin Interpolilla olisi sellainen status.⁸¹

Vuonna 1983 presidentti Ronald Reaganin allekirjoittama määräys antoi Interpolille julkisen kansainvälisen organisaation etuoikeusaseman USA:ssa. Kymmenen seuraavan vuoden aikana USA:n rahoitusosuus Interpolille kasvoi voimakkaasti ja samalla Yhdysvaltain lainvalvontaviranomaiset astuivat avainasemiin Interpolin organisaatiossa tavoitteena aktiivisempi poliisirooli tuon ajan terrorismiaallon torjunnassa. Erityisesti Lähi-Idän tilanne johti puhumaan konfliktialueen doktriinista oikeutuksena intensiivisemmälle asioihin puuttumiselle poliisitoiminnan keinoin. USA:n mukanaolo kansainvälisessä poliisitoiminnassa on tapahtunut suuremmin DEA:n (Drugs Enforcement Administration) kautta, jolla 1990-luvun alussa oli yli 60 toimistoa eri puolilla maailmaa ja niissä yli 200 virkailijaa. Nadelmanin mielestä USA:lla onkin ollut hallitseva asema ylikansallisessa poliisitoiminnassa.⁸²

⁷⁸ Fijnaut 1993: 10-12; Fijnaut and Verbruggen 1997: 132-133; Anderson et al. 1995: 49-53 Anderson 1989

⁷⁹ Customs Co-operation Council.

⁸⁰ International Civil Aviation Organization.

⁸¹ Sheptycki 1995: 620

⁸² Nadelman 1990: 39; Sheptycki 1995: 620.

3.3 Trevi -yhteistyöperinne Euroopassa

Interpolin pysyttäytyminen peruskirjansa mukaisesti ‘poliittisten rikosten’ ulkopuolella ja samanaikainen terrorismiaalto⁸³ johtivat siihen, että Euroopan yhteisön oikeus- ja sisäministerit kokoontuivat Roomaan vuonna 1975 ja loivat erityisesti Ison-Britannian ja Saksan tukemina oman yhteistyöverkoston, Trevin⁸⁴. Siitä tuli Euroopan poliittisen yhteistyön suojeluksessa oleva ja Euroopan yhteisön rakenteen ulkopuolella oleva hallitusten välinen komitea, jonka tarkoituksena oli kehittää vastaterrorismin toimenpiteitä. Interpolia ei pidetty sopivana mekanismina niiden ongelmien käsittelyssä, joita monet Euroopan maat kohtasivat 1970-luvun alun terrorismiaallossa ja muuttoliikkeessä. Ensiksikin Interpolin peruskirjan artikla 3 kielsi sitä puuttumasta poliittisiin, sotilaallisiin, uskonnollisiin ja rodullisiin asioihin. Toinen keskeinen yhteistyöongelma liittyi aiemmin mainittuun epäselvään legaaliseen asemaan. Lähinnä näistä syistä Euroopan yhteisön poliittiset johtajat⁸⁵ loivat vuosina 1975-1976 ensimmäisen todellisen vasta-parin Interpolille.⁸⁶

Trevin toiminta laajeni alkuperäisestä, terrorismin torjuntaan keskittyvästä tehtävästä koskemaan useimpia rikollisuuden aloja Euroopan yhteisön alueella. Trevin asialistaan kuului laajimmillaan huumekauppa, vakava järjestäytynyt rikollisuus, poliisikoulutus, kommunikointi- ja informaatioteknologia, yleinen järjestys, onnettomuuksien ennalta estäminen sekä sisärajojen poistamiseen liittyvät asiat. Trevi loi virallisen yhdyshenkilöverkoston, jonka avulla salainen kommunikointijärjestelmä spesifien rikosten

⁸³ Erityisesti ‘Musta syyskuu’, Münchenin olympiakisoissa tapahtunut massamurha 5.9.1972 sekä vastaavat terroriteot 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alkupuolella.

⁸⁴ Trevi-nimen alkuperästä on käyty paljon keskustelua. Woodwardin (1993) mukaan jotkut näkevät sen alkukirjaimina sanoista ‘Terrorism’, ‘Radicalism’, ‘Extremism’ ja ‘Violence International’. Ison-Britannian ‘Home Office’ on kiistänyt tämän määritelmän ja väittänyt nimen taustalla olevan sanayhdistelmä, joka syntyy Rooman kuuluisan suihkulähteen nimestä ja ensimmäisen kokouksen hollantilaisen puheenjohtajan Mr. Fonteijnin nimestä (Woodward 1993: 9; Anderson et al. 1995: 53).

⁸⁵ Treviin kuului 12 Euroopan unionin jäsenmaan lisäksi seitsemän tarkkailijajäsentä ‘Trevin ystävää’ (Itävalta, Kanada, Marokko, Norja, Ruotsi, Sveitsi ja USA) (Anderson et al. 1995).

⁸⁶ Den Boer and Walker 1993: 6; Fijnaut 1993: 12-13; Anderson 1989.

käsittelyssä toimi kunkin jäsenmaan välillä. Yhdyshenkilöohjelma tarjosi eri maiden poliisiviranomaisille mahdollisuuden työskennellä yhdessä erityisprojekteissa. Esimerkkinä tästä on jalkapallohuliganismin kontrollointi jalkapallon maailmanmestaruuskisoissa Italiassa vuonna 1990, missä poliisiyhteistyön spesifinä tavoitteena oli huliganismia aiheuttavien avainhenkilöiden tunnistaminen ja siten vakavien rikosten ennalta estäminen.⁸⁷ Toinen merkittävä yhteistyömuoto Trevissä oli eri maissa asemapaikkaansa pitävien huumeiyhdyshenkilöiden muodostama verkosto.⁸⁸

Trevi ei yleensä julkaissut asiakirjoja lukuun ottamatta sen toimintaohjelmaa (Programme of Action)⁸⁹ vuodelta 1990. Uuteen ohjelmaan sisältyi sellaisia asioita, kuten yhdyshenkilöiden vaihto, sisä- ja ulkorajojen kontrollointi, Euroopan informaatiojärjestelmän (EIS) kehittäminen, uudet kommunikointimenetelmät, koulutusvaihto sekä tekninen ja tieteellinen tuki. Trevi tarkasteli myös mahdollisuutta luoda Euroopan huumeitiedustelukeskus (European Drugs Intelligence Unit, EDIU), josta ajan myötä oli tuleva Europolin perustamista koskeva esitys.⁹⁰

Treviin muodostui eurooppalaisena hallitusten välisenä foorumina hierarkkinen rakenne, jossa ylimpänä tasona oli kaksi kertaa vuodessa pidetty sisä- ja oikeusministereiden kokous sen maan isännöimänä, jolla oli puheenjohtajuus Eurooppa-neuvostossa. Toisena tasona oli ministereiden kokouksia valmisteleva virkamieskomitea ja sen johtamana kolmantena tasona työryhmät. Säännöllisesti kokoontuneita työryhmiä oli neljä: terrorismiryhmä, yleisen järjestyksen, välineiden ja koulutuksen yms. asioiden työryhmä, huumausaineisiin ja vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen

⁸⁷ Yhteistyö 'jalkapallohuliganismin' torjunnassa on osoittanut poliisiyhteistyön toimivan hyvin, mutta oikeudellisen yhteistyön kehitys ei ole ollut yhtä hyvä. Tavanomainen tilanne on ollut se, että pahimmat huligaanit on poistettu maasta poliisin toimesta, ilman rangaistuksia. (ks. Sheptycki 1995: 621.)

⁸⁸ Sheptycki 1995: 620-621.

⁸⁹ Dublinissa kesäkuussa 1990 laaditun toimintaohjelman tarkoituksena oli vahvistaa poliisiyhteistyötä ja yrityksiä taistelussa terrorismia tai muita järjestäytyneen rikollisuuden muotoja vastaan. 'Trevi Programme of Action relating to the Reinforcement of Police Co-operation and the Endeavours to Combat Terrorism or Other Forms of Organized Crime'.

⁹⁰ Den Boer and Walker 1993: 6; Anderson et al. 1995: 56.

keskittynyt työryhmä sekä neljäntenä Trevi ‘1992’, joka luotiin vuonna 1989 tutkimaan Euroopan yhteisön sisäraajakontrollien poistamisesta aiheutuvia seurauksia. Tämä ryhmä raportoi Euroopan neuvoston huippukokouksessa Rhodoksella 1988 perustetulle koordinoitiryhmälle (Coordinators Group). Trevi ‘1992’ loi läheiset yhteydet tullin ‘keskinäisen avun työryhmään’ (Mutual Assistance Group ‘92) ja maahanmuuton ‘ad hoc’ ryhmään. Trevi ‘1992’ oli myös vastuullinen seuraamaan toimintoja Europolin ‘Ad Hoc’ ryhmässä, joka raportoi suoraan Trevin virkamieskomitealle. Vuonna 1992 Treviin lisättiin kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ‘ad hoc’ ryhmä, jota nimitettiin myös ‘Anti-Mafia ryhmäksi’ kuvaamaan sen keskeistä tehtävää mafian ja Itä-Euroopan järjestäytyneen rikollisuuden leviämistä estävien toimenpiteiden ehdottamisessa.⁹¹

Koska Trevillä oli hallitusten välinen rakenne, sen toiminta perustui muodollisiin suhteisiin suvereenien hallitusten välillä. Siten sen päätökset pysyivät Euroopan parlamentin toimivallan ulkopuolella. Trevillä ei ollut pysyvää hallintoa eikä budjettia, mistä syystä sen toimintaa ei voitu mitenkään tarkkailla tai arvioida. Trevin toimintaa arvosteltiin ulkoisen demokraattisen kontrollin puutteesta erityisesti Euroopan parlamentin ja ihmisoikeusryhmien taholta. Sitä arvosteltiin myös poliisiorganisaatioiden sisällä sen poliisikäytännöille vieraista toimintatavoista. Suhteellisen salaisesta päätöksentekokulttuurista huolimatta Trevin katsotaan kuitenkin olleen merkittävä yllyke Euroopan poliisiyhteistyölle laajassa mielessä, ei ainoastaan terrorismin ja huumekaupan torjunnan alueilla. Maastrichtin sopimuksen myötä Trevin toiminta sulautui kolmanteen pilariin ja uuden koordinoitukomitean (K.4-komitea) alaisuuteen.⁹²

⁹¹ Benyon 1996: 362; Woodward 1993: 10; Fijnaut 1993: 13; Anderson et al. 1995: 54-55.

⁹² Anderson et al. 1995: 56; Hebenton and Thomas 1995: 70-72.

3.4 Schengen -järjestelmä

Schengenin⁹³ sopimukset (1985 ja 1990) perustuvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 7a artiklassa ilmaistuun periaatteeseen henkilöiden vapaasta liikkumisesta. Perusfilosofiana Schengenin sopimuksissa on se, että kun rajat avautuvat ja vapaa henkilöiden ja tavaroiden liikkuvuus sallitaan, sisäinen turvallisuus voidaan taata vain riittäväillä kompensoivilla toimenpiteillä. Ranskan ja Saksan välillä tehty rajakontrollien poistamista koskeva vuoden 1984 Saarbrückenin sopimus oli aloitteena myös Benelux-maiden liittymiselle vuotta myöhemmin allekirjoitettuun Schengenin sopimukseen.

Vuonna 1990 hyväksytty Schengenin toimeenpanosopimus sisälsi viisumijärjestelmän harmonisointia, takaa-ajoa ja Schengenin informatiojärjestelmää (SIS) koskevia asioita. Marraskuussa 1990 Italia liittyi Schengeniin, Portugali ja Espanja kesäkuussa 1991 ja Kreikka⁹⁴ marraskuussa 1992. Itävalta allekirjoitti Schengenin sopimukset vuonna 1995 ja viisi pohjoismaata, mukaan lukien Euroopan unioniin kuulumattomat maat, Norja Islanti saivat tarkkailija-aseman toukokuusta 1996 lähtien. Schengenin toimeenpaneva komitea hyväksyi kannan, jonka mukaan Pohjoismaat saattoivat muodollisesti liittyä Schengen -ryhmään 19.12.1996, jolloin Tanska, Norja ja Suomi⁹⁵ allekirjoittivat Schengenin yleissopimuksen.

⁹³ Schengen sopimukset on nimetty samannimisen Luxemburgilaisen kylän mukaan, jossa ne allekirjoitettiin.

⁹⁴ Schengenin yleissopimusta alettiin soveltaa Kreikassa Schengenin toimeenpanevan komitean lokakuussa 1997 tekemän päätöksen mukaisesti asteittain 1.12.1997 – 1.4.1998 sisärajatarkastusten poistamista lukuun ottamatta. Toimeenpaneva komitea asetti syyskuussa 1998 ad hoc –tarkastusryhmän, jonka tehtävänä oli Kreikan soveltamisedellytysten selvittäminen rajavalvontajärjestelyjen osalta. Schengenin toimeenpaneva komitea tekee päätöksen Kreikan ja muun Schengen-alueen välisten sisärajatarkastusten poistamisesta vuoden 1999 aikana sen jälkeen, kun Kreikka on ilmoittanut täyttävänsä rajatarkastusten poistamiselle asetetut ehdot ja Schengenin tarkastuskomitea on todennut edellytysten täytyneen. Poliisihallinnon lehdistötiedote 16.12.1998, Sisäasiainministeriö, poliisiosasto.

⁹⁵ Suomi ratifioi Schengenin yleissopimuksen heinäkuussa 1998. Schengenin toimeenpaneva komitea päätti joulukuussa 1998, että Schengen –maiden ja Baltian maiden välillä toteutetaan viisumivapaus 1.3.1999 alkaen. Päätöksessä toimeenpaneva komitea pyysi, että Baltian maat liittyisivät YK:n valtiottomien asemaa koskevaan yleissopimukseen vuodelta 1954. Italia ja Hollanti tekivät päätökseen varauman.

Norja ja Islanti allekirjoittivat yhteistyösopimuksen Schengen -maiden kanssa. Irlanti ja Yhdistyneet kuningaskunnat jäivät Schengenin ulkopuolelle.⁹⁶

Schengenin rakenne heijastaa Euroopan poliisiyhteistyön kolmitasoisuutta: makrotasolla sopimusten tuomat normatiiviset kysymykset, mesotasolla operationaaliset rakenteet ja ohjelmat sofistikoituine tietojärjestelmineen sekä mikrotasolla spesifien rikosten tutkinta. Makrotason johtamisesta vastaa ministereistä koostuva toimeenpaneva komitea, joka piti avajaisistuntonsa lokakuussa 1993. Mesotasolla on noin 120 virkamiehestä ja poliisiyhdyshenkilöstä koostuva keskusneuvotteluryhmä (Central Negotiating Group), joka tarkastelee makrotason päätöksiä ja johtaa mikrotason työryhmien työtä. Vuonna 1996 Schengenissä oli neljä päätyöryhmää: poliisi ja turvallisuus, ihmisten vapaa liikkuvuus, oikeudellinen yhteistyö ja ulkoiset suhteet. Alatyöryhmiä oli asioissa, jotka koskevat turvapaikkaa, viisumeita, tuliaseita, huumeita, teleyhteyksiä sekä ulko- ja sisärajoja ja lentokenttiä. Ministerikomitea voi asettaa tarpeelliseksi katsomansa määrän eri työryhmiä sekä päättää omista säännöistään (artikla 132).⁹⁷

Keskeiseksi mesotason kysymykseksi on noussut Schengenin yhteisen informaatiojärjestelmän (SIS) luominen. Tässä tietojärjestelmässä informaatiota säilytetään etsintäkuulutetuista, maahantulokiellossa olevista henkilöistä, kadonneista henkilöistä ja valvonnan alla olevista ihmisistä sekä varastetuista tavaroista ja ajoneuvoista. Kukin valtio perustaa omalla kustannuksellaan kansallisen Schengen-tietojärjestelmän ja nimeää tietojärjestelmästä vastaavan keskusviranomaisen. Schengenin operationaalinen ydin on kunkin jäsenmaan kansallinen Sirene-toimisto⁹⁸, jonka alkuperäisenä tehtävänä on kontrolloida SIS-järjestelmään syötetyn tiedon validiteettia.⁹⁹

⁹⁶ Benyon 1996; Hebenton and Thomas 1995; den Boer and Walker 1993; Anderson et al. 1995; Scheptycki 1995.

⁹⁷ Benyon 1996: 360; 1994: 57-59.

⁹⁸ Suomessa Schengen tietojärjestelmän kansallisena keskusviranomaisena tulee toimimaan sisäasiainministeriön poliisiosasto ja käytännön toiminnasta vastaa keskusrikospoliisi. Kansallisen tietojärjestelmän valvonnasta tulee vastaamaan tietosuojavaltuutettu.

⁹⁹ Benyon 1996: 360-361; Anderson et al. 1995: 52.

Schengenin rakenne kuvaa Sheptyckin mukaan kaikkein kunnianhimoisinta yritystä edistää käytännön poliisiyhteistyötä Euroopassa. Schengenin yhteydessä on kuitenkin Trevin lailla puhuttu demokratiavajeesta, koska toiminta ei ole riittävän parlamentaarisen ja oikeudellisen kontrollin kohteena. Euroopan tuomioistuimella voisi unionisopimuksen perusteella olla tässä suhteessa oikeudellista toimivaltaa, mutta Schengenin toimeenpanevan ministerineuvoston vastuu kansallisille parlamenteille on ollut rajoitettu.¹⁰⁰

Vuoden 1990 Schengenin sopimuksen artikla 40 antaa perustan rajat ylittävään poliisitoimintaan henkilöiden rikosepäilyissä. Ehtona tällaiseen toimintaan ryhtymisessä on ensiksikin se, että valvonnan alle joutuva henkilö on osallisena rikoksessa, josta voidaan luovuttaa toiseen valtioon. Tällaisessa tilanteessa on luonnollista, että paljastavat ja salaiset valvontamenetelmät astuvat kuvaan koskien epäiltävän henkilön lähitulevaisuuden rikossuunnitelmia sekä jokaista, joka on yhteydessä tällaiseen henkilöön. Takaa-ajotilanteessa on mahdollista, että vakavasta rikoksesta epäillyn henkilön takaa-ajo jatkuu myös toisen valtion alueella valvonnan aloittaneiden toimesta. Perusehtona kuitenkin on, että toiminta tapahtuu aina sen valtion valtuuttamana, jonka alueesta on kysymys. Schengenin sopimuksen artikla 73 antaa mahdollisuuden erikoisvalvontaan huumausaineiden valvotun läpilaskun muodossa. Tämä valvontamuoto otettiin ensimmäisen kerran käyttöön Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksella huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan vuodelta 1988. Siinä laittoman tai epäilyttävän lääkeainekuljetuksen annetaan kulkea läpi yhden tai useamman valtion sillä edellytyksellä, että toimivaltaiset viranomaiset ovat tietoisia niistä henkilöistä, jotka syyllistyvät tähän rikokseen. Tarkoituksena on asiaan kytkeytyneen rikollisverkoston paljastaminen siirtämällä poliisioperaatio siihen hetkeen, jolloin lähetys saapuu määränpäähensä.¹⁰¹

¹⁰⁰ Scheptycki 1995: 622.

¹⁰¹ Ruyver and Vermeulen and Beken 1997: 143-144; Bevers 1993: 99.

3.5 Europol -yhteistyö

Europol ei ole mikään uusi ajatus. Euroopan poliisiviraston perustamisesta käyty keskustelu ulottuu aina 1970-luvun alkupuolelle saakka. Korkean poliittisen tason ehdotus Euroopan poliisivoimien perustamisesta on luettu liittokansleri Helmut Kohlin ansioksi, kun hän esitti sitä ensin Edinburghin puheessaan toukokuussa 1991 ja sitten Euroopan yhteisön ministerineuvoston tapaamisessa Luxembourgissa kesäkuussa 1991. Johtoajatukseksi oli luoda Euroopan rikospoliisiviranomainen, jonka tehtävänä oli taistelu erityisesti kansainvälistä ja eurooppalaista huumerikollisuutta vastaan. Ehdotusta pidettiin aluksi yllättävänä, mutta Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta enemmistö ministereistä hyväksyi sen. Todennäköisenä syynä tähän oli lähenevä Maastrichtin huippukokous ja se, että Kohlin ehdotus sopi hyvin Trevin työryhmä III:n aiemmin tekemään ehdotukseen. Tämän ehdotuksen mukaan kuhunkin Euroopan yhteisön jäsenmaahan tuli perustaa kansallinen huumetiedusteluyksikkö helpottamaan informaation vaihtoa huume-kauppiaista.¹⁰²

Seuraava ajallinen vaihe Europolin perustamishistoriassa oli joulukuu 1991, jolloin Maastrichtin huippukokouksessa hyväksyttiin sopimus Euroopan poliittisesta unionista. Tämän sopimuksen uudessa oikeus- ja sisäasioita koskevassa artiklassa K.1(9) mainitaan Europol unionin laajuisena tietojenvaihtojärjestelmänä, jonka tarkoituksena on ennalta estää ja torjua terrorismia, huumekauppaa ja muita vakavia kansainvälisiä rikoksia. Sopimukseen liitettyssä poliittisessa julistuksessa allekirjoittajamaat sitoutuvat laajentamaan niitä tapoja, joilla voitaisiin koordinoita kansallisia poliisin tutkinta- ja hakuoperaatioita, luoda uusia tietokantoja ja tarjota keskitettyjä analyysipalveluja rikostutkimusten suunnittelussa. Julistuksen tarkoituksena on myös laajentaa poliisiyhteistyö koskemaan Euroopan tason rikostorjunta-aloitteita ja yhteistyötä koulutuksessa, tutkimuksessa, oikeustieteen alalla ja rikostilastojen kehittämisessä.¹⁰³

¹⁰² Benyon 1996: 366; Woodward 1993: 7; Scheptycki 1995: 623; Hebenton and Thoas 1995: 85.

¹⁰³ Anderson et al. 1995: 63-64.

Alkuperäisen yhteistyöaloitteen tarkoituksena oli täysin operationaaliseen Europoliisin luominen esikuvanaan USA:n liittovaltion poliisi (Federal Bureau of Investigation, FBI). Aina 1970-luvun alkupuolelta lähtien valmistelluissa ehdotuksissa Euroopan poliisiyhteistyön rakenne ja johtamisjärjestelmä mukaili silloisen Saksan liittovaltion rikospoliisin (Bundeskriminalamt, BKA) rakennetta. Saksalaiset näkivät mallinsa sopivan hyvin myös Euroopan tason ratkaisuksi, koska heillä oli

”liittovaltiorakenne ja huomattava kokemus turvallisuusasioista”¹⁰⁴

Maastrichtin sopimuksessa Saksan ajatus operationaalisesta Euroopan rikostutkimusvirastosta sai neutraalimman, mutta toisaalta joustavamman tulkinnan nimeltään Euroopan poliisivirasto. Tämän tulkinnan katsottiin tulevaisuudessa mahdollistavan Europolin laajentumisen sekä tehtäviltään että operatiiviselta luonteeltaan. Ensimmäisenä merkinä tulevasta kehityksestä oli Europolin huumeyksikön (Europol Drugs Unit, EDU) perustaminen Trevi-ministereiden kokouksessa Kööpenhaminassa kesäkuussa 1993, jolloin myös sovittiin uuden yksikön tehtävistä, henkilöstöstä, vastuukysymyksistä ja rahoituksesta. Ministerikokouksessa lokakuussa 1993 sovittiin huumeyksikön sijoituspaikaksi Alankomaiden Haag ja toiminta käynnistyi vuoden 1994 alusta.¹⁰⁵ Eurooppa-neuvosto laajensi EDU:n valtuuksia Essenin kokouksessa joulukuussa 1994 ja Euroopan unionin neuvosto hyväksyi yhteisen toiminnan¹⁰⁶ maaliskuussa 1995, mikä korvasi vuoden 1993 ministeritason perustamispäätöksen ja antoi joidenkin mielestä¹⁰⁷ EDU:lle kyseenalaisen laillisen perustan Euroopan unionin perussopimuksen kolmannen pilarin artiklassa K.3(2).¹⁰⁸

Europolin huumeyksikön EDU:n aloitettua toimintansa vuonna 1994 sen pääasiallisena tehtävänä on ollut informaation kerääminen ja analysointi huumekaupasta, rahanpesusta ja niihin kytkeytyvistä rikollisorgani-

¹⁰⁴ Woodward 1993: 13; van Outrive 1992.

¹⁰⁵ Benyon 1996: 366-367.

¹⁰⁶ Joint Action on the European Drugs Unit.

¹⁰⁷ Mm. A.H. Klip: Europol, who is watching you? (Klip 1996: 61).

¹⁰⁸ Klip 1997: 61.

saatioista. Edellä mainittu vuoden 1995 ministerineuvoston hyväksymä yhteinen toiminta laajensi EDU:n toimialan koskemaan ydinmateriaalin salakuljetusta, laittoman maahanmuuton verkostoja sekä varastettujen ajoneuvojen kauppaa.¹⁰⁹ Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainneuvosto hyväksyi joulukuussa 1996 EDU:n yhteiseen toimintaan kuuluvaksi myös ihmiskaupan ja alaikäisten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät kysymykset. Myös näihin rikoksiin liittyvä rahanpesu kuului liitännäisrikoksena EDU:n toimialaan.¹¹⁰

Europolin huumeyksikkö EDU on ollut muodollisesti vastuullinen oikeus- ja sisäasiainneuvostolle Maastrichtin sopimuksen K.4 artiklassa perustetun koordinoitukomitean (K.4-komitea) rakenteen kautta. EDU:a on pidetty Europolin esiasteena, mutta Maastrichtin sopimuksen artikla K.1(9):ssä tarkoitetun varsinaisen Euroopan poliisiviraston perustaminen kuitenkin edellytti erillistä yleissopimusta, joka allekirjoitettiin heinäkuussa 1995¹¹¹.

Euroopan unionin neuvostolle 12.5. ja 18.6.1997 osoitetuissa kirjallisissa kysymyksissä pyydettiin jäsenvaltioilta perusteluja Europol-yleissopimuksen ratifiointissa tapahtuneelle viivytykselle, jonka katsottiin vaikeuttaneen muun muassa taistelua lasten seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan. Neuvoston vastauksessa 16.7.1997 todettiin, että jäsenvaltiot olivat sitoutuneet pyrkimään siihen, että yleissopimus olisi ratifioitu vuoden 1997 loppuun mennessä. Samoin todettiin, että Ison-Britannian lisäksi useita muita ratifiointeja oli odotettavissa.

Edellä mainitun vastauksen mukaan ”neuvosto oli pannut merkille, että Europolin huumeyksikön laajentuneet valtuudet tekivät jo tuolloin mahdolliseksi sen, että kyseinen elin voi ryhtyä toimiin ihmiskaupan torjumiseksi”.¹¹² Iso-Britannia ratifioi ensimmäisenä yleissopimuksen vuonna 1996 ja muidenkin EU:n jäsenmaiden osalta ratifiointi on toteutunut niin, että Europol-yleissopimus astui voimaan 1.10.1998. Europolin käytännön

¹⁰⁹ Benyon 1996: 367.

¹¹⁰ Hallituksen esitys 136/1997.

¹¹¹ Benyon 1996: 367.

¹¹² EY:n virallinen lehti C 82/11, 17.3.1998.

toiminnan aloittaminen edellyttää yleissopimuksen voimaantulon lisäksi sopimuksessa mainittujen Europolin sisäisten sääntöjen voimaantuloa.

Euroopan unionin Saksan puheenjohtajuuskaudella lokakuussa 1994 valmistellun yleissopimusversion mukaan Euroopan poliisiviraston pääta-voitteena tuli olla lainvalvontaviranomaisten tehokkuuden parantaminen terrorismia¹¹³ vastaan käytävässä taistelussa ja torjuttaessa laitonta huume-kauppaa sekä muita kansainvälisen rikollisuuden muotoja. Edellytys näiden rikosten torjunnalle ja tutkinnalle on, että ne 1) koskettavat kahta tai useampaa jäsenvaltiota; 2) rikokset kytkeytyvät järjestäytyneeseen rikollisuuteen; ja 3) ne ovat vakavuudeltaan Euroopan tason rikoksia.¹¹⁴

Vuonna 1995 hyväksytyn yleissopimuksen mukaan perustettavan Euroopan poliisiviraston ensivaiheen tehtävänä tuli olla laittoman huumaus-ainekaupan, ydin- ja radioaktiivisten aineiden laittoman kaupan, laittoman maahantulon, ihmiskaupan ja varastettujen kulkuneuvojen laittoman kaupan estäminen ja torjuminen. Euroopan unionin neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä sisällyttää Europolin toimivaltaan yleissopimuksen liitteessä määritellyt henkeen, ruumiilliseen koskemattomuuteen ja vapauteen kohdistuvat rikokset sekä omaisuusrikokset. Neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä muuttaa yleissopimuksen liitteen rikosluetteloa. Syksyllä 1998 oikeus- ja sisäasiainneuvosto päätti, että Europol käsittelee myös terroritoiminnan yhteydessä suoritettuja rikoksia tai sellaiseksi epäiltyjä tekoja. Europol voi myös käsitellä petoksia, eri muodoissa tapahtuvaa laitonta kauppaa ja ympäristöön kohdistuvia rikoksia sekä kaikkiin edellä mainittuihin rikollisuuden muotoihin liittyvää rahanpesua ja muita liitännäisrikkoksia.¹¹⁵

Europolin edelleen kehittämistä on käsitelty Eurooppa-neuvoston Dublinissa 1996 perustamassa järjestäytynyttä rikollisuutta koskevassa työryhmässä. Tämän työryhmän tekemän ehdotuksen pohjalta sovittiin Amsterdamin huippukokouksessa joulukuussa 1997, että uudessa unionisopimuksessa tarkennetaan poliisiyhteistyötä ja Euroopan poliisivirastoa

¹¹³ Terrorismi ei kuulunut alkuperäiseen yleissopimusversioon, huolimatta, että se mainittiin Maastrichtin sopimuksen artikla K.1(9) :ssä (Anderson et al. 1995: 65).

¹¹⁴ Anderson et al. 1995: 64-65.

¹¹⁵ HE 136/1997, yleisperustelut 1.2.

koskevia määräyksiä. Neuvoston kannan mukaan Euroopan poliisivirastolla tulisi olla operatiivista valtaa toimia yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa. Amsterdamin sopimuksen artikla 30:n mukaan poliisiyhteistyön yhteistä toimintaa on ”jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä muilla erityisaloilla lain noudattamista valvovien viranomaisten operatiivinen yhteistyö rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa”¹¹⁶:

*‘Euroopan unionin neuvoston tulee mahdollistaa viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta sellaisten työryhmien operatiiviset toimet, joihin Europolin edustajat osallistuvat’*¹¹⁷.

Suomessa Amsterdamin sopimuksen ei katsota muuttavan merkittävästi yleissopimuksen periaatteita koskien Europolin toimivaltaa

*”Europol toimii sopimuksen mukaan lähinnä tietoja kokoavana, analysoivana ja välittävänä yksikkönä eikä sillä ole jäsenvaltiossa julkista valtaa sisältävää toimivaltaa.”*¹¹⁸

Muodollisesti Europolin virkamiehillä ei olisi operatiivisia valtuuksia jäsenmaissa ja vastuu kanavoituisi aina käytännössä jäsenvaltioiden virkamiehiin¹¹⁹. Käytännössä erioikeuksiin ja vapauksiin liittyvä operatiivinen kytkentä ei kuitenkaan liene ongelmaton asia erityisesti vastuun kannalta. Yleiseurooppalaisessa keskustelussa on kuitenkin esitetty se olennainen kysymys, minkälainen Europolin operationaalinen asema on tulevaisuudessa. Esille nostetuissa perustavanlaatuisissa arvioinneissa on väitetty, että riittävä operationaalinen kapasiteetti on Europolin elinehto. Euroopan laajuisen operationaalisen kapasiteetin luomisen on katsottu edellyttävän poliisi- ja oikeusjärjestelmien harmonisointia. Ylikansallisten Euroopan yhteisön poliisivoimien on katsottu toimivan vain, mikäli sille on olemassa sopiva legaalinen infrastruktuuri.¹²⁰ Operationaaliseen asemaan liittyvä

¹¹⁶ Sopimuksen 30 artikla 1.a.

¹¹⁷ Sopimuksen 30 artikla 2.a.

¹¹⁸ HaVM 28/1997 vp ja PeVL 28/1997.

¹¹⁹ PeVL 10/1997.

¹²⁰ Woodward 1996: 30.

keskeinen kysymys on myös Europolin henkilöstön valtuudet ja erivapaudet. Den Boerin (1997a) mukaan toisensuuntaisista poliittisista vakuuteluista huolimatta ovi on pidetty koko ajan raollaan todellisen operatiivisen vallan omaavalle Euroopan poliisivirastolle. Merkkinä odotetusta operatiivisesta kehityssuunnasta voidaan pitää sitä, että Europolin yhdysupseereille on neuvotellun pöytäkirjan mukaan myönnetty immunitettiasema.¹²¹

Toinen huolenaihe liittyy Europolin toiminnan mukanaan tuomaan tietosuojakysymykseen. Europolin toiminnan ydin on sen atk-järjestelmä, joka muodostuu kolmesta elementistä: 1) informaatiojärjestelmästä, jonka tietopohja nojaa suoraan jäsenvaltioihin ja johon on pääsy kansallisilla yksiköillä, Europolin yhdyshenkilöillä ja muulla henkilöstöllä; ja 2) tietokannoista (working files), jotka luodaan rikostutkintaa avustavaa analyysiä varten; sekä 3) index-tietokannasta. Näillä Europolin toiminnan kannalta välttämättömillä teknologisilla ratkaisuilla on aina myös toinen puolensa. Bruggemanin mukaan

‘Taistelu järjestäytyntä rikollisuutta vastaan edellyttää monipuolista informaatiota, erityisesti henkilöistä. Moderni teknologia mahdollistaa laajan tietomäärän keräämisen, varastoinnin ja siirtämisen nopeasti ja hiljaisesti. Samaan aikaan uhka yksityisyyttä vastaan kasvaa. Henkilökohtaisen tiedon haltija ja samalla käyttäjä pysyy useimmiten tuntemattomana ja tunnistamattomana.’

‘In order to fight crime, society needs a multitude of information, especially on persons. The use of modern technology facilitates this activity. The collection, storage and transmission of data can take place quickly and quietly. At the same time the threat against private life increases. The holder and user of personal data often remains unknown or unidentifiable’.¹²²

Perustuslaillinen takuu kansalaisten henkilökohtaisen tiedon suojelemiseksi vaihtelee huomattavasti Euroopan unionin maissa. Tietosuojan, yksityisyyden ja ihmisoikeuksien keskinäinen yhteys on otettu huomioon monin tavoin. Bruggemanin mukaan perustuslait tässä suhteessa voidaan karkeasti luokitella kolmeen ryhmään. Ensiksikin perustuslait, joissa tieto-

¹²¹ Den Boer 1997a: 10.

¹²² Bruggeman 1998: 1.

suoja on selvästi ilmaistu ihmisoikeutena (Hollanti, Portugali, Itävalta); toiseksi perustuslait, joissa tietosuoja muodostaa yhden osan yksityisyydestä ja siksi vaihtelee huomattavasti maittain (Kreikka, Irlanti); ja perustuslait, joissa tietosuoja on osa muita ihmisoikeuksia (Tanska, Suomi, Ranska).¹²³

Lainsäädäntö ihmisoikeuksien ja yksityisyyden suojaamiseksi kehittyi nopeasti useimmissa Euroopan maissa 1980- ja 1990-luvuilla. Tähän kehitykseen vaikutti paitsi informaatioteknologian kasvu myös Euroopan neuvoston suositukset ja päätökset perustuen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen¹²⁴ artikla 8:aan. Lisäksi on muistettava, että Euroopan komissio on tehnyt lukuisia ehdotuksia yhteisötason legaaliseksi instrumenteiksi, joilla suojataan henkilökohtaista tietoa ja sitä kautta yksityisyyttä.¹²⁵

Muodollisesti henkilöiden tietosuoja on turvattu, mutta ristiriitaa saattaa syntyä kansallisten intressien ja yksilön intressien välillä. Periaatteellinen ristiriita on siinä, että keskitetyn Europol-toiminnan yhteydessä samanaikaisesti toimii lukuisia hajautettuja poliisijärjestelmiä. Tähän usean sekä julkisen että yksityisen toimijan kokonaisuuteen liittyy suuria ammatillisia ja eettisiä vaatimuksia. Esimerkiksi salaisten tiedustelupalvelujen uusi mukaantulo tietojenvaihdossa sekä verotarkastuksen kansainvälistyminen voi merkitä lainvalvontaviranomaisten tiiviimpää yhteistyötä, mutta samalla suuria vaatimuksia kansainvälisen poliisiyhteistyön tulevaisuuden suunnan näyttämiseksi.

Kolmas huolenaihe julkisemman poliisiyhteistyön toteuttamisessa liittyy Europolin henkilöstön erioikeuksiin ja vapauksiin. Kansainvälisille järjestöille ja niiden työntekijöille tavanomaisten erioikeuksien ja immuniiteetin myöntäminen myös Europolin henkilöstölle on katsottu välttämättömäksi ja takaavan riittävästi Europolin toiminnan toteutumista.¹²⁶ Yleis-

¹²³ Bruggeman 1998: 2.

¹²⁴ Yleissopimus allekirjoitettiin Roomassa 4.11.1950 ja astui voimaan vuonna 1953.

¹²⁵ Bruggeman 1998.

¹²⁶ Suomen eduskunnan hallintovaliokunnan sekä perustusvaliokunnan lausunnot PeVL 10/1997, HaVL 7/1997.

sopimuksen 40 artiklan mukaan erioikeuksia ja vapauksia koskevat, kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavat säännöt määritellään pöytäkirjassa.¹²⁷ Tämä pöytäkirja on valmisteltu Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainneuvoston alaisuudessa toimivassa työryhmässä. Toukokuussa 1997 valmistelu siirtyi pysyvien edustajien komitean (Coreper) käsiteltäväksi. Asian valmistelun yhteydessä esille tuli immuniteetin suuri merkitys täydennettäessä Europolin vastuualuetta tulevaisuudessa. Tässä yhteydessä on noussut esille kysymys, onko sopivaa taata diplomaattikunnalle ominainen¹²⁸ täysi immuniteetti myös Europolin kaltaiselle virastolle ja sen henkilöstölle. Immuniteetin laajuuden määrittely on katsottu olevan poliittinen asia, eikä yksin kansainvälisen julkisoikeuden käsitteellä määriteltävä. Europolin vastuurakenteen ei tässä suhteessa katsota täyttävän demokraattisen ja oikeudellisen kontrollin vaatimuksia.¹²⁹ Yleisimmuniteetti saattaisi johtaa ongelmiin kirjallisen todistusaineiston puuttumisen suhteen mahdollisissa oikeudenkäynneissä koskien erityisesti Europolin operatiivista toimintaa. Yksityisyyden suojaaminen on keskeinen huolenaihe, koska Europol käsittelee sensitiivistä informaatiota, eikä kansalaisilla olisi riittävää todistusaineistoa mahdollisia oikeudellisia loukkauksia vastaan. Käytännössä useimpiin EDU:n yhdyshenkilöihin sovelletaan immuniteettia heidän diplomaattiasemansa¹³⁰ seurauksena. Den Boerin mielestä lainvalvontaa harjoittavien virkamiesten tulisi aina olla rikosoikeudellisessa vastuussa¹³¹.

¹²⁷ Tämä pöytäkirja allekirjoitettiin EU:n oikeus- ja sisäministerien välillä 19.6.1997 (Agence Europe, 20.6.1997)

¹²⁸ Wienin yleissopimus diplomaattisuhteista vuodelta 1961.

¹²⁹ Justice, May 1997.

¹³⁰ Todellisuudessa Europolin yhdyshenkilöillä on heidän virkatehtäviinsä liittyvä rajoitettu immuniteettisuoja, joka ei käsitä diplomaattistatusta. Immuniteetti perustuu Alankomaiden ja kunkin jäsenmaan solmimaan kahdenkeskiseen sopimukseen. Vastaava rajoitettu immuniteetti koskee myös Europolin palveluksessa olevia henkilöitä, joiden osalta siitä on tehty neuvoston hyväksymä pöytäkirja, joka on jokaisessa jäsenmaassa ratifioitava. Tässä suhteessa asia on vielä vireillä muun muassa Belgiassa.

¹³¹ Den Boer 1997c: 502.

3.6 Johtopäätöksiä

Euroopan tason poliisiyhteistyö sen laajassa merkityksessä ei ole uusi asia. Käsitteellisessä mielessä se on kuitenkin saamassa uudenlaisen merkityksen Euroopan unionin kokonaiskehityksen myötä. Entinen kategorinen jako sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen on murtumassa ja turvallisuuskäsitykset lähenevät todellisuudessa toisiaan. Pitäisikö kysyä, kuinka hyvin tähän saakka luodut yhteistyörakenteet vastaavat tosiasiallisia olosuhteita? Samoin pitäisi kysyä perustuuko instituutioiden itsensä luoma ja tulkitsema turvallisuuskäsitys oikeaan ja relevanttiin informaatioon?

Todellisten ulkoisten turvallisuusuhkien myötä poliisiyhteistyön kokonaisrakenne muovautuu pitkälti valittujen politiikkalinjojen määräämällä. Poliisiyhteistyön rakenteeseen onkin sisällytettävä sellaisia yhteisötason subjekteja, kuten maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat, pakolaiskysymykset sekä oikeudelliseen yhteistyöhön kuuluvat asiat.

Europolin perustaminen Maastrichtin sopimuksessa oli tapahtuneen yhteistyökehityksen luonnollinen ilmentymä, eikä sen luomiselle todellisuudessa vaadittu etukäteen yksimielisyyttä Euroopan yhteisön jäsenmaiden kesken. Myöskään julkista tukea Europol-hankkeelle ei ehkä ollut syytä mitata laajemmin, koska asiaan liittyy sellaisia vaikeasti selvitettäviä asioita, kuten kansalaisvapaudet, yhteiskunnalliset kustannukset ja demokraattinen kontrolli.¹³² Toisaalta voimakkaiden Europolin puolesta puhujien, kuten liittokansleri Kohlin ansioksi on katsottu se, että Maastrichtin sopimuksessa Euroopan komissio sai vain hyvin rajoitetun aloitevallan suoranaisesti poliisitoimintaan liittyvissä asioissa, kuten turvapaikkakysymyksissä, viisumipolitiikassa ja ulkorajavalvonnassa. Tämä oli yksi niistä lukuisista kompromisseista, joiden lopullisena tarkoituksena on poliisiyhteistyön saaminen mahdollisimman korkealle poliittiselle tasolle¹³³.

Kansainvälisen poliisiyhteistyön päänrakenteina voidaan Euroopan tasolla edelleenkin pitää Interpolia, Schengeniä ja Europolia sekä Treviperinnettä Euroopan unionin rakenteissa. Näistä Europolia pidetään kaik-

¹³² Den Boer 1994b: 180-181.

¹³³ Anderson 1994: 15.

kein kunnianhimoisimpana yrityksenä vastata kansainvälistyvän vakavan rikollisuuden haasteisiin. Toisaalla Schengen-järjestelmän merkityksen voidaan olettaa edelleen kasvavan monialaisena poliisiyhteistyörakenteena. Interpolin asema maailmanlaajuisena tietojenvaihtojärjestelmänä on myös kasvavan mielenkiinnon kohteena sen sovittautuessa Euroopan unionin rakenteiden mukaiseen turvallisuusajatteluun. Trevi-toiminnan sulautuminen muihin Euroopan poliisiyhteistyön ja EU:n rakenteisiin ei poista sen luoman päätöksenteko- ja toimintakulttuurin voimakasta vaikutusta tulevaisuudessakaan.

Amsterdamin sopimuksen perusteella Europolilla olisi operatiivista toimivaltaa yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa. Tälle toivottavalle kehitykselle on asetettu selkeä tavoite:

Euroopan unionin neuvoston tulee mahdollistaa viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta sellaisten työryhmien operatiiviset toimet, joihin Europolin edustajat osallistuvat.

4. POLIISIYHTEISTYÖN VASTUU EUROOPAN TASOLLA

4.1 Nykyisen vastuurakenteen piirteitä

Kaikkia neljää edellä esiteltyä poliisiyhteistyön päärakennetta voidaan Walkerin mukaan luonnehtia lisääntyvästi hyvin dokumentoiduksi ilmiöksi. Tällä voidaan ymmärtää sitä, että nämä päärakenteet ovat olleet muodollisesti näkyviä yhteistyöjärjestelyjä. Sen sijaan vähemmälle huomiolle on jäänyt se kysymys, voidaanko näitä instituutioita pitää julkisesti vastuussa poliittisten instituutioiden kautta ja nojaako niiden toiminta laajempaan yhteiskunnalliseen legitimaatioperustaan.¹³⁴

Miksi sitten nykyiset vastuustandardit ovat puutteellisia ja miksi monien mielestä on ollut näkyvissä vain heikkoja signaaleja siitä, että näitä standardeja vahvistettaisiin tulevaisuudessakaan? Tätä kysymystä voidaan lähestyä neljän ulottuvuuden avulla, jotka ovat: poliittinen marginalisoituminen, byrokraattinen funktionalismi, asiantuntijuus ja tehokkuuden tavoittelu sekä poliisin ammattikulttuuri.¹³⁵

4.1.1 Poliittinen marginalisoituminen

Poliittisten instituutioiden kautta muodostuvan julkisen vastuurakenteen kehittymättömyys liittyy läheisesti yleisen institutionaalisen kehityksen puutteeseen kansainvälisissä poliisiasioissa. Kuten Interpolin historia osoittaa kansainvälistä poliisiyhteistyötä on voitu pitkän aikaa luonnehtia kevyesti säännellyksi järjestelmäksi parhaimmillaan ja epävirallisesti sekä 'ad hoc' tyyppisesti muodostuneeksi yhteisöksi pahimmillaan. Tämän tyyppiselle poliittiselle kehitykselle on ollut tunnusomaista toiminnallisten

¹³⁴ Walker 1993: 33; Benyon 1994: 64; Dorn 1993.

¹³⁵ Anderson et al. 1995: 262; Walker 1993: 34-35.

ja ideologisten tavoitteiden välinen jännite poliisiasioiden kansainvälisissä suhteissa. Vakaan julkisemman vastuujärjestelmän kasvulle on ollut vain vähäinen mahdollisuus.¹³⁶

Taustana tälle kehitykselle on ollut se, että kansallisten poliisivoimien on pitänyt suunnitella entistä kauaskantoisempia menetelmiä keskinäisessä kansainvälisessä avunannossa ja informaation vaihdossa pystyäkseen käsittelemään tehokkaasti tavanomaisuudesta poikkeavaa rikollisuusaktiiviteettia. Tässä suhteessa Euroopan poliisijärjestelmissä on luonnollisesti ollut suuria eroavuuksia. Yhteistyökehitys on kuitenkin laajentunut yhtäaikaista maailmantalouden sekä poliittisen ja kulttuurisen vaihdon lisääntymisen kanssa. Toisaalla moderni suvereeni valtio on kasvanut ulos niistä 1600- ja 1700-luvun absoluuttisen valtion ominaispiirteistä, jotka Jean Bodinin¹³⁷ ja Thomas Hobbesin filosofisessa ajattelussa merkitsivät tietyn alueen sisäistä ja ulkoista uhkaa vastaan käytetyn laillisen pakkovallan käytön kontrollia. Hobbesilaisen katsannon kontrolliperintönä on kuitenkin säilynyt ajatus riippumattomista poliisivoimista itsenäisen valtion symbolina.¹³⁸

Miksi Hobbesilainen ‘järjestyksen maailma’ on edelleen hallitseva näkökulma kansainvälisessä poliisiyhteistyössä ja sen suhteessa kansallisiin poliisivoimiin? Yhtenä syynä tämän näkökulman korostumiseen on se, että monet alueet, joilla kansainvälisen poliisiyhteistyön tarve on suurin ovat tosiasiaassa samoja alueita, joilla kansallisen autonomian ja sen elintärkeiden etujen suojeleminen on suoranaissimmin kysymyksessä. Parhaiten tunnettu esimerkki tästä on taistelu terrorismia vastaan, missä poliisitoiminnan ja valtiiovallan välinen suhde merkitsee samalla tärkeää eroa korkean ja matalan poliisitoiminnan välillä. Korkea poliisitoiminta voidaan ymmärtää poliisitoimintana, jossa poliisin vastuuta yleisölle ei pidetä lähtökohtaisena kysymyksenä. Yhteiskunnallisen rauhan tavoittelussa poliisin rooli on spesifin järjestyksen ylläpitoa niiden ehdoilla, joilla on poliittisesti

¹³⁶ Anderson et al. 1995: 262; Walker 1993: 34-35.

¹³⁷ Ranskalainen oikeusoppinut Jean **Bodin** (1530-96) kehitti rajattoman yksinvallan puolustamiseksi käsitteen valtion suvereniteetista, jonka tunnusmerkeiksi hän esitti pysyvyyden, luovuttamattomuuden ja jakamattomuuden. Kansan oikeuksien turvaksi hän asetti ruhtinasvallan yläpuolelle luonnonoikeuden. (Nykysuomen tietosanakirja 1992: 98.)

¹³⁸ Ks. Anderson et al. 1995: 263; Walker 1993: 37-38.

ja sosiaalisesti hallitseva asema. Sen sijaan matalassa poliisitoiminnassa poliisin toimivalta on rajatumpaa ja julkinen vastuu on perustavanlaatuinen lähtökohta. Yhteiskunnallisen rauhan tavoittelussa poliisin tehtävänä on sellaisen yleisen järjestyksen ylläpito, jolla on yleinen hyväksyntä.¹³⁹

Pohjimmiltaan kysymyksessä on jännite kansainvälisyysvaatimusten ja kansallisten intressien välillä. Yhtäällä suojellaan sellaista spesifiä järjestystä, joka palvelee tietyn valtion hallitsevassa asemassa olevien tahojen poliittisia ja sosiaalisia intressejä ja toisaalla edistetään sellaista yleistä järjestystä, mihin kaikilla yhteisön jäsenillä on kiinnostusta. Esimerkkinä tällaisesta kaksinaisasetelmasta on terrorismin torjunta, joka useimmiten on edellä viitattu erityistilanne, mutta jossa on lisäksi otettava huomioon poliisitoiminnan kansallisia ja paikallisia tavoitteita. Tämä tarkoittaa sitä, että valtioiden voimakasta halua kontrolloida esimerkiksi vastaterrorismin operaatioita on jollakin tavalla tasapainotettava ja mukautettava kansainvälisen yhteistyön tarvetta vasten, jotta syntyneitä erityisiä ongelmia voitaisiin ratkaista. Tällainen vastaterrorismille annettu prioriteetti on Andersonin ym. mukaan johtanut tosiasiaassa useisiin poliisiyhteistyötä koskeviin aloitteisiin: ensimmäisenä esimerkkinä Interpolin peruskirjan kiellon ‘olla sekaantumatta poliittisiin, uskonnollisiin ja rodullisiin tapauksiin’ uudelleen tulkinta anti-terroristiyhteistyön sallimiseksi; toisena Trevin perustaminen vuonna 1975; ja kolmantena esimerkkinä terrorismin mukaan ottaminen Maastrichtin sopimuksen artikla K.1(9):ään.¹⁴⁰

Viime vuosina huumeiden salakuljettaminen, rahanpesu ja muut huumekaupan rikollisorganisaatioihin liitetyt rikokset ovat muodostaneet merkittävimmän yleisen turvallisuusuhan, joka on pitänyt ottaa erityisesti huomioon uudistettaessa Euroopan maiden rikoslakeja. Kansallisten asenteiden korostuminen huumesodassa on puolestaan johtanut sellaiseen spesifin järjestyksen poliisitoimintaan, joka on saattanut hidastaa Euroopan

¹³⁹ Poliisin funktion jakamista matalaan ja korkeaan poliisitoimintaan on pidetty Napoleonin poliisiministerin Fouchén ajatuksena. ‘Matalalla poliisitoiminnalla’ hän tarkoitti järjestyksen pitämistä kaduilla ja markkinapaikoilla. ‘Korkean poliisitoiminnan’ tehtävänä puolestaan tuli olla kaikkialla läsnä olevan vallan säateleminen. (Anderson 1985: 17-18.)

Ks. Brodeur 1983: 513.

¹⁴⁰ Ks. Anderson et al. 1995: 263; Walker 1993: 37-38.

tason yhteistyömallien kehitystä. Esimerkiksi Schengen-maiden sisärajojen poistamisessa on törmätty toiminnallisiin ja ideologisiin jännitteisiin yleisen järjestyksen ja huumausainepolitiikan suhteen. Maastrichtin sopimuksen on oletettu hieman vähentäneen kansallisen ja ylikansallisen poliisi-toiminnan jännitettä antamalla uuden yhteistyökehyksen oikeus- ja sisäasioiden alueella. Kuitenkin sisärajakontrollien poistamisesta johtuvan turvallisuusvajeen kompensoimiseksi tarkoitettujen määräysten kehittämistä on hallinnut useimmiten varsin kapea kansallinen näkökulma. Edelleenkin keskeisimpänä taustakysymyksenä on kansallisen kontrollin siirtymisen pelko Euroopan tason yhteistyöinstituutioille. Esitykset oikeus- ja sisäasioiden siirtämisestä kokonaan yhteisötasolle (communitization) on hylätty, vaikkakin yhteisötason politiikka olisi saattanut vahvistaa uusien yhteistyöinstituutioiden julkista vastuuta.¹⁴¹

Poliittisessa marginalisoitumisessa koskien poliisiyhteistyötä ei kuitenkaan ole kysymys ainoastaan Euroopan unionin rakenteellisesta kehityksestä. Suurempana taustakysymyksenä on vastaaminen järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälisiin ja yhteiskunnallisiin ulottuvuuksiin laajemmin ja samalla huomion kiinnittäminen ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden suhteeseen.¹⁴²

4.1.2 Byrokraattinen funktionalismi

Poliisiyhteistyön rakenteiden kehittämisessä ja käytännön työjärjestysten suunnittelussa johtavien virkamiesten ja poliisialan ammattilaisten rooli on perinteisesti ollut merkittävä. Tässä yhteydessä on ryhdytty puhumaan ‘itseään motivoivasta byrokratiasta’ ja ‘täynnä olevasta poliittisesta tilasta’ (crowded policy space) seurauksena monien erilaisten yhteistyömuotojen rakenteellisesta monimutkaisuudesta ja erityiskehityksestä¹⁴³. Eri yhteistyöviranomaisten välisiä suhteita on luonnehdittu sellaisella verkostoitumisella, jossa on monia limittäin olevia henkilösuhteita, ammatillisia taustoja ja tavoitteita. Tämä kehitys on johtanut itseään vahvistavaan maailmannäke-

¹⁴¹ Ks. Anderson et al. 1995: 263; Walker 1993: 37-38; Walker 1995: 261-264.

¹⁴² Ks. Dorn and White 1997: 93.

¹⁴³ Mm. Bigo 1994; Raab 1994.

mykseen ja keskinäiseen sisäisen turvallisuuden ideologiaan. Kysymys on siitä, että ammatilliset prioriteetit muovautuvat sellaiseksi politiikan näkökulmaksi, joka saattaa korostaa lain valvonnan tarpeita yläpuolella muiden sosiaalisten tavoitteiden ja yläpuolella yksilöiden oikeuksien ja vapauksien huolenpitoa.

Useiden toimijoiden vuorovaikutus laajentuvilla poliisiyhteistyön alueilla on johtanut tietyssä määrin myös kilpailutilanteeseen. Riittävän korkealla poliittisella tasolla asetetun institutionaalisen yhteistyörakenteen puutteesta johtuen rajat ylittävä poliisitoiminta on alkanut muistuttaa kansainvälistä hyödykettä, jonka tuottamisessa eri organisaatiot ovat kilpailleet tarjoamalla entistä houkuttelevampia ‘turvallisuuspaketteja’. Tilannetta on monimutkaistanut se, että kysymys on sisäisistä markkinoista, jossa tarjoajat ja asiakkaat ovat samalla joko poliisiorganisaatioita tai niihin assosioituneita muita valtion byrokraatiakoneistoja. Tällainen turvallisuuden kilpailuympäristö on ollut otollinen mieluummin vahvistamaan yhden ratkaisun mallia, kuin ottamaan sellaista riskiä, jossa turvallisuustavoitteisiin vastattaisiin monialaisemmilla keinoilla. Kysymys ei ole kilpailusta pelkästään olemassa olevilla sisäisillä turvallisuusmarkkinoilla, vaan yhden oikean ratkaisun mallin taipumuksena on laajentua myös uusille alueille. Esimerkiksi Maastrichtin sopimuksen oikeus- ja sisäasioita koskeva otsikko VI on tuonut saman miellelyhtymän alle sellaisia toisistaan huomattavastikin poikkeavia asioita, kuten terrorismi, huumeet, järjestäytynyt rikollisuus, laiton maahanmuutto ja turvapaikkapolitiikka. Näitä asioita on ryhtytty käyttämään uuden rajattoman Euroopan turvallisuusvajeen komponentteina. Tämä puolestaan on ollut seurausta yleisestä diskursiivisesta ja institutionaalista kehyksestä, joka ilmenee erillisenä sisäisen turvallisuuden kenttänä. Vaarana tässä kehityksessä on se, että ammatillinen lain ja järjestyksen näkökulma voi marginalisoida muita näkökantona, jotka eivät kosketa pelkästään turvallisuusasioita, vaan myös muuta yhteiskuntapolitiikkaa. Taipumuksena tällaiselle suuntaukselle on, että se etenee vastoin ajatusta sellaisesta vastuujärjestelmästä, joka olisi aidosti responsiivinen useammalle kuin yhdelle sisäisen turvallisuuden yleisölle ja näkökulmalle.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Anderson et al. 1995:265-267; Walker 1993: 40-41; Walker 1996: 264.

Edellä kuvailtu poliisitoiminnan vastuukysymyksen poliittinen marginalisoituminen ei kuitenkaan olisi ollut mahdollista ilman suuren yleisön suostumusta. Poliisiyhteistyön byrokratisoitumiskehitys, joka ilmenee muun muassa päätöksenteon monimutkaisuutena ei puolestaan olisi ollut mahdollista ilman poliittisen tason ratkaisuja tai niiden puutetta. Osittaisena syynä vastuumekanismien hitaaseen kehittymiseen onkin se, että kansainvälisen poliisitoiminnan järjestelyt nojaavat oletettuun sosiaaliseen legitimitettiin riippumatta lainkaan vastuumekanismien olemassaolosta.¹⁴⁵

4.1.3 Asiantuntijuus ja tehokkuuden tavoittelu

Yleistä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä kansainvälisille poliisiyhteistyöratkaisuille ei ole kuitenkaan tarvinnut nimenomaisesti testata. Tässä suhteessa muodollis-legaalisten tai perustuslaillisten legitimaatioperusteiden lisäksi on voitu tunnistaa kaksi käytännöllistä legitimaation lähdettä: asiantuntijuus sekä institutionaalinen tehokkuus ja vaikuttavuus.

Asiantuntijuuden suhteen on ollut havaittavissa se kehityspiirre, että monien julkisen sektorin organisaatioiden lailla myös kotimaiset poliisi-instituutiot pyrkivät vahvistamaan statustaan ja oikeuttamaan päätöksenteon autonomiaa viittaamalla erityistiedon mandaattiin. Silloin kun poliisi-toiminta käsitetään erityisenä asiantuntijataitona, myös sen harjoittajia mieluummin kohdellaan kunnioitettavina ammattilaisina, kuin subjekteina lähemmälle kriittiselle tarkastelulle. Monilla kansainvälisen rikollisuuden ja poliisitoiminnan alueilla tämä perustelu on vaikuttanut uskottavalta tehtäessä yhteistyöratkaisuja. Esimerkiksi terrorismia, huumekauppaa, rahanpesua, taidevarkauksia yms. rikoksia on pyritty ratkaisemaan erikoisyksiköiden avulla, joilla kullakin on hallussaan oma erityistietämys sisältäen luotamuksellisia ja salassa pidettäviä tietolähteitä ja tutkintatekniikoita. Tällaisissa tapauksissa, joissa erityistoimien mitoitusta on ulkopuolisen vaikea todistaa vääräksi, puhutaankin usein itseoikeutetusta laadusta.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Ks. Anderson et al. 1995: 267; Walker 1993: 42.

¹⁴⁶ Anderson et al. 1995: 267-268.

Toiminnan tehokkuudella ja vaikuttavuudella on ollut merkitystä julkisen tuen tavoittelussa tai ainakin kritiikin välttämiseksi. Viime vuosikymmeninä poliisi-instituutiot läntisissä demokratioissa ovat kohdanneet kasvavia vaikeuksia määritellään suoritustaan perinteisin rikostorjunnan ja -tutkimuksen termein. Rekisteröityjen rikosten voimakas kasvu ja ideologisen epäluottamuksen lisääntyminen julkista sektoria kohtaan ovat sellaisia herkkiä aiheita, jotka ovat tehneet kotimaiset poliisivoimat entistä varovaisemmiksi 'vastinetta rahoille' vaatimuksia kohtaan. Tosiasiassa monissa Euroopan maissa poliisiin on kohdistunut julkista skeptisismiä ja poliisin julkisuuskuva on kärsinyt sen johdosta, että on syntynyt epätietoisuutta poliisin rehellisyyttä ja vaikuttavuutta kohtaan. Yhtenä ratkaisuna syntyneeseen tilanteeseen on ollut poliisin roolin uudelleen määrittely sopivimmin termein tarkoituksena saada aikaan laajempi yhteiskunnallinen sitoutuneisuus ja hyväksyttävämpi taso julkisen rauhan ylläpidossa, mieluummin kuin esiintyä johtavana instituutiona taistelussa rikollisuutta vastaan.¹⁴⁷

Tällä suuntauksella on kuitenkin omat riskinsä. Julkisten odotusten vähentyminen poliisin toimintaa kohtaan saattaa vähentää välittömiä paineita konkreettisten tulosten saavuttamisessa. Toisaalta tällainen matalampi toimintaprofiili uhkaa siirtää poliisin paljon matalammalle jalustalle ammatillisen statuksen ja maineen suhteen ja näin vähentää kapasiteettia julkisten voimavarojen voittamisessa. Siten poliisin vanha julkisuuskuva lain ja järjestyksen alkuperäisenä vartijana saattaa pysyä houkuttelevana poliisille itselleen. Samalla huomio kiinnittyy edelleenkin vakavaan rikollisuuteen, missä kustannustehokkuutta arvioiva tarkka yleisö tekee poliisin entistä alttiimmaksi julkiselle kritiikille. Taustana tälle kehitykselle on se, että keskeisiä kansainvälisen poliisitoiminnan alueita, kuten terrorismi ja huumekauppa, on liitetty perinteiseen lain ja järjestyksen sanastoon sisäisen turvallisuuden uhkana. Näiden asioiden samanaikainen esittäminen uhkana sosiaaliselle ja poliittiselle järjestykselle on asettanut poliisin julkisissa odotuksissa sosiaalisen kaaoksen perimmäiseksi ratkaisijaksi. Tällaista poliisin vahvistettua imagoa on tuettu käyttämällä hyväksi suosittua rikollisuuden pelkoa joukkotiedotuksen avulla.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Reiner 1991: 225-238; Manning 1977; Punch 1985.

¹⁴⁸ Anderson et al. 1995: 267-269; Reiner 1991: 225-238.

Poliisin roolin tulkinta tällaisessa tuhoa ennustavassa kielikuvassa ‘ohueksi siniseksi linjaksi’ on rohkaissut vahvistamaan lain ja järjestyksen politiikkaa korkeana poliittisena agendana ja samalla hämärtänyt monia poliisin perinteisiä legaalisia ja operationaalisia rajoituksia. Perustelut teknisen asiantuntijuuden puolesta sekä tehokkuutta ja vaikuttavuutta mittavien osoittimien käyttöä vastaan ovat saavuttaneet kansainvälisessä poliisitoiminnassa ideologisen keskustelemattomuuden muodon. Käytännön perustelut kansainvälisen poliisitoiminnan legitimitetille ovat olleet vaikeasti testattavissa objektiivisia standardeja vasten. Sen sijaan ne ovat olleet sosiaalisesti vaikuttavia, koska ne menestyksellisesti väistävät periaatteellisia kysymyksiä toiminnan oikeutuksesta.¹⁴⁹

Miksi vaihtoehtoiset käytännölliset legitimitetin perustelut, kuten erikoistumistarve ja tehokkuusmielikuva ovat olleet näin merkittäviä kansainvälisten asioiden ilmapiirissä? Monissa kotimaisissa poliisijärjestelmissä legitimitetin käytännön perustelujen ja muodollisen perustuslaillisen perustan välillä vallitsee yleensä symbioosi, jossa molemmista puolista on pidettävä huolta. Kansainvälisen poliisitoiminnan alueella tällaista kaksioisehtoisuutta ei kuitenkaan ole olemassa. Lisäksi on huomattava se, että kotimaisten poliisijärjestelmien toimivuus edellyttää säännöllistä informaatiovirtaa kaikilta yhteiskunnan alueilta ja jotta näin tapahtuisi poliisin ja yleisön keskinäisen luottamuksen on oltava korkealla tasolla. Tämän luottamuksen saavuttaminen puolestaan edellyttää poliisilta hyväksyttävää toimintaa perustuslaillisen mekanismin puitteissa. Kansainvälisissä poliisijärjestelmissä tällainen yhdysside vaikuttavuuden, julkisen yhteistyön ja riittävän vastuuvaatimuksen välillä ei ole yhtä vahva kuin kotimaisissa järjestelmissä. Ylikansallisissa poliisitoiminnan tiedusteluverkostoissa esimerkiksi yleisövihjeillä voi olla merkitystä, mutta yleisö kokonaisuudessaan ei ole mukana yhteistyöprosesseissa.

Yleensä käytännön argumentit, jotka legitimoivat kansainvälisiä poliisi-instituutioita pyrkivät korostamaan päätöksenteon autonomiaa tarkoituksena välttää kompromissien tekoa tehokkuusvaatimusten suhteen, asiantuntija-aseman heikentymistä tai arkaluontoisen informaation jakamista. Tällaisten perustelujen julkinen tuki, paradoksaalista kylläkin, rajoittaa

¹⁴⁹ Anderson et al. 1995: 267-269; Walker 1993: 43.

vahvojen vastuujärjestelmien liikkumatilaa ja kasvualustaa. Poliisitoiminta on usein tekemisissä poikkeavien ryhmien kanssa ja kansainvälisissä yhteyksissä julkinen valppaus yleisön taholta on vähäistä verrattuna tyypillisiin kotimaisiin tilanteisiin. Kaikkiaan sosiaalinen ja poliittinen paine poliisiin suurempaan julkiseen vastuuseen on vähäisempi kansainvälisellä alueella kuin kotimaisessa poliisitoiminnassa.¹⁵⁰

4.1.4 Poliisin ammattikulttuuri

Poliisi työskentelee tyypillisesti monilla sellaisilla toiminta-alueilla, joilla julkinen näkyvyys on alhaista ja käytännön toiminta välittömän johdon ulkopuolella (van Maanen 1983: 377). Erityisesti työskentely odottamattomissa ja nopeasti muuttuvissa olosuhteissa edellyttää poliisilta käytännössä korkeaa toimintavapautta. Suurin osa poliisin tarvitsemasta informaatiosta kerätään tällä tasolla, jossa ammattikulttuuri on ratkaisevassa asemassa sen suhteen miten hyvin eri ihmisten ja organisaation osien sisäinen kontrollointi ja koordinointi toimivat. Näin ollen vastuujärjestelmien, jotka pyrkivät kohdistamaan ulkoista vaikutusta poliisiorganisaatioiden käytännön toimintaan täytyy olla herkkätunteisia sisäisten vaikeuksien suhteen, jotta vaikuttamispyrkimykset olisivat vaikuttavia. Toisin sanoen poliisin ammattikulttuurin tuntemus on perusedellytys uusien vastuujärjestelmien kehittämiselle.¹⁵¹

Kulttuurierojen huomioon ottaminen kansainvälisessä poliisitoiminnassa on erityisen tärkeä kysymys. Ensiksikin kansainvälisen poliisitoiminnan etulinjassa on sellaisia erikoistehtäviä, jotka on delegoitu niihin erikoistuneille yksiköille ja erikoiskoulutuksen saaneelle henkilöstölle. Useimmiten näihin erikoistehtäviin liittyy korkea salaisuusaste ja lisäksi pienissä yksiköissä ja työryhmissä keskinäinen solidaarisuus on suuri. Lisääntyvä erikoistuminen puolestaan johtaa pidemmällä aikavälillä erilaisiin työkäytäntöihin ja epävirallisiin informaatioverkostoihin, minkä seurauksena voi syntyä sisäistä kilpailua ja vastakkainasettelua. Toiseksi organisaatioiden statuksen, kokemuksen ja toistensa ymmärtämisen suhteen kuilu

¹⁵⁰ Den Boer 1994: 181; Anderson et al. 1995: 268-269; Walker 1993: 43.

¹⁵¹ Ks. Anderson et al. 1995: 270; Walker 1993: 44-45.

toimintalinjojen ja operationaalisen toimeenpanon välillä voi olla jyrkempi kansainvälisessä poliisiyhteistyössä kuin puhtaasti kotimaisessa poliisitoiminnassa. Tämän kuilun seurauksena poliisin kenttätason henkilöstön (street cops) taipumuksena voi olla johtotason (management cops) suunnitelmien vastustaminen ja muuntaminen.¹⁵² Kolmanneksi on huomattava se, että poliisihenkilöiden keskinäinen solidaarisuus on usein myös alueellista solidaarisuutta riippuen siitä tunteesta, joka liittyy saman työn tekemiseen ja samojen ongelmien jakamiseen.¹⁵³

Epätietoisuutta on ollut sen suhteen, mihin laajuuteen saakka keskinäiseen luottamukseen ja kunnioitukseen perustuvaa yhteistyömallia voidaan soveltaa kansainvälisessä poliisiyhteistyössä, jossa operationaaliset yksiköt muodostuvat eri valtioiden ja erilaisten ammattiympäristöjen edustajista. Esimerkiksi keskitetysti johdetun yhteistyörakenteen, kuten Europolin tulisi luoda kiinteät työskentelysuhteet eri kulttuurin ja kokemuksen omaavien poliisin yhdyshenkilöiden sekä uuden pysyvemmän henkilöstön muodostamassa kokonaisuudessa. Erityisen suuri haaste tällaisessa yhteistyörakenteessa on organisaation virallisen tehtävän kääntäminen operationaaliseksi käytännöksi. Jotta kansainvälisessä poliisitoiminnassa syntyisi vaikuttavia vastuumekanismia, niiden tulisi kiinnittää huomiota kontrollointi- ja koordinoitongelmien suhteen sensitiiviseen sisäisen sääntelyn systeemiin sekä kansainvälisten organisaatioiden sisällä ja välillä että myös niissä kansallisissa organisaatioissa, joiden kanssa kommunikoidaan.¹⁵⁴

Kansainväliselle poliisitoiminnalle on ollut tyypillistä epävirallisten rakenteiden syntyminen. Mikäli tyypillinen poliisin toimintamalli on sovellettavissa myös kansainvälisiin poliisijärjestelmiin, on siinä yksi lisäyys informalismin yleisyyteen ja vastuukysymysten poliittiseen marginalisointumiseen eli vähäiseen julkiseen kiinnostukseen kansainvälistä poliisiyhteistyötä kohtaan. Julkisen paineen puute ilmenee oletuksena siitä, että poliittinen toimeenpanotaho voi yleisessä epävirallisuuden ilmapiirissä suhtautua pessimistisesti kansainvälisen poliisitoiminnan muodollisten kontrollijärjestelmien tulevaisuuden mahdollisuuksiin. Todellisuudessa tämän

¹⁵² Reuss-Ianni and Ianni 1983.

¹⁵³ Holdaway 1983; Skolnick 1975: 52.

¹⁵⁴ Anderson et al. 1995: 270-271; Walker 1993: 46.

yleisasetelman tuomia heikkouksia on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon kehitettäessä enemmän muodollisia kehyksiä Schengen-järjestelmälle, tulevaisuuden Europolille ja ylipäänsä Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyölle. Erityisen huomion kohteena on tässä yhteydessä ollut tietosuojamääräysten muotoilu koskien poliisin informaatiojärjestelmiä. Periaatteena on ollut, että yksityisyyden suoja on tasapainotettava legitimoitua poliisitoimintaa vasten.

Poliisin omat määrittelyt tietosuojan tarkoituksesta perustuvat kulttuurisiin ja ammatillisiin tarpeisiin ja tästä syystä oletettavasti eroavat niistä määrittelyistä, jotka perustuvat näkemykseen puhtaasti yksityisyydestä ja yksilön oikeuksista. Esimerkiksi Schengen- ja Europol-sopimusten omien tietosuojamääräysten katsotaan kallistuvan lähemmäksi poliisin vaatimuksia kuin kansalaisvapauksien optimaalista kunnioittamista. Käytännössä kansainvälinen poliisiyhteistyö on todennäköisesti jatkossakin monien ristiriitaisuuksien paineessa. Poliittinen kiinnostus voi poiketa käytännön asiantuntijuuden tuomasta näkemyksestä esimerkiksi voimavarojen oikeasta kohdentamisesta. Toisaalta poliittisen tason päätökset useimmiten perustuvat seniorivirkamiesten näkemyksiin, jotka puolestaan ovat muodostuneet pääosin poliisin sisäisissä vuorovaikutusprosesseissa.¹⁵⁵

4.2 Euroopan unioni ja poliisin demokraattinen vastuu

4.2.1 Legitimiteetti peruskäsitteenä

Kuinka Euroopan tason poliisiyhteistyön demokraattinen vastuu voidaan ymmärtää ja voidaanko siinä soveltaa kansallisia vastuumalleja vai onko kysymys kokonaan uudentlaisesta vastuuajattelusta? Tätä kysymystä voidaan lähteä selvittämään legitimaation eli toiminnan yhteiskunnallisen perusoikeutuksen käsitteellä.

¹⁵⁵ Ks. Anderson et al. 1995: 270-271; Walker 1993: 44-45.

Ensiksikin legitimizeettiä voidaan pitää kaikkein yleisimpänä käsitteenä pyrittäessä ymmärtämään vallankäytön oikeutusta ja sen mukanaan tuomaa vastuunkantoa. Perinteisesti legitimizeettiä on sovellettu valtioihin, mutta tänä päivänä myös Euroopan unioni on kasvotusten oman oikeutuksensa kanssa muiden poliittisten järjestelmien rinnalla. Demokratiavajetta ja legitimizeettikriisiä onkin yhä useammin käytetty kuvaamaan Euroopan unionin kehityksen kielteisiä puolia. Erityisesti oikeus- ja sisäasioissa on määräyksiä, joilla vaikutetaan suoranaisesti yksilöiden oikeuksiin ja turvallisuuteen: turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, rajakontrollien toteuttaminen, oikeudellisen yhteistyön laajentaminen ja poliisiyhteistyö käytännön rikostapauksissa. Amsterdamin sopimuksen voimaantulo laajentaa entisestään Euroopan unionin potentiaalia ulottaa vaikutusvaltaansa sekä EU-kansalaisten¹⁵⁶ että kolmansien maiden kansalaisten elämään heidän saavuttua unionin alueelle ja siellä liikkuaan.

Beethamin mukaan legitimizeetti on moni-ilmeinen käsite, mutta siitä on kuitenkin tunnistettavissa ne elementit, jotka saattavat lähitulevaisuudessa olla relevantteja ajatellen nimenomaan kolmannen pilarin oikeus- ja sisäasioita.¹⁵⁷ Beethamin tulkintaan perustuen on Monar asettanut legitimizeetille kolmenlaisia kriteereitä: ensiksikin legitimizeetti laillisen pätevyyden, validiteetin kautta; toiseksi legitimizeetti kansalaisten suostumuksen kautta; ja kolmanneksi legitimizeetti tuloksen (performance) kautta.¹⁵⁸

Seuraavassa käydään läpi nämä mahdollisuudet tutkittaessa Euroopan poliisiyhteistyön vastuurakennetta.

4.2.2 Julkisen vastuun laillisuusperusta

Amsterdamin sopimuksen tuoman uuden yhteistyökehyksen pitäisi varmistaa se, että Euroopan unionin toiminta oikeus- ja sisäasioiden alueella on

¹⁵⁶ 'Eurokansalaisen' merkityksen suhteen on muistettava se tosiasia, että Eurooppa ei ole kansakunta, eikä sen kansalaiset muodosta 'väestöä' tai saksalaista termiä käyttäen ole '*Staatsvolk*'. Eurooppa ei ole valtio myöskään perinteisessä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä. (Rusconi 1998: 23.)

¹⁵⁷ Beetham 1991: 15-27.

¹⁵⁸ Monar 1998: 206.

sekä kokonaistavoitteiden että yhteisölain mukaista. Tässä yhteydessä olisi Monarin mielestä kiinnitettävä huomiota myös siihen, että kolmen pilarin rakenteeseen tulisi lisätä Euroopan unioni itsessään neljäntenä elementtinä, joka luo perustan ja katon kokonaisuudelle. Kolmannen pilarin asioissa ei-sitovien instrumenttien suosio on ilmennyt siinä, että päätökset ovat saaneet sellaisia muotoja, kuten ‘päättöslauselmat’ (resolutions), ‘suositukset’ (declarations) ja muut ei-sitovat tekstit, joiden toimeenpano on jätetty jäsenmaille. Tämä kehitys on estänyt unionin laajan legaalisen ‘acquisiksen’ rakentamista oikeus- ja sisäasioihin ja johtanut tapauksiin, joissa on legaalista epätietoisuutta neuvoston hyväksymien päätösten suhteen. Oikeus- ja sisäasioita koskevassa vanhassa kolmannessa pilarissa on ollut heikkouksia legaalisten instrumenttien riittävyyden suhteen sekä riittävän oikeudellisen kontrollin puuttumisena.¹⁵⁹

Amsterdamin sopimus tuo kolmannen pilarin legaaliseen luonteeseen joitakin merkittäviä muutoksia. Ensiksikin niillä alueilla, jotka on siirretty uuteen yhteisösopimuksen otsikkoon IV (entinen IIIa) vanhat kolmannen pilarin instrumentit korvautuvat Euroopan yhteisön legaalisilla instrumenteilla. Toiseksi unionisopimuksen otsikko VI:n alla olevia instrumentteja on modifioitu huomattavasti. Lakien lähentämisen tarkoituksessa on luotu uutena instrumenttina puitepäätökset. Ne ovat EY:n direktiivien kaltaisia, mutta sillä poikkeuksella, että ne ovat legaalisia toimia yhteisön legaalisen järjestyksen ulkopuolella, eivätkä siten omaa suoraa vaikutusta. Monarin mielestä poliisiyhteistyön ja rikosasioiden oikeudellisen yhteistyön legaalisten tarpeiden kannalta puitepäätöksillä on merkitystä verrattaessa tilannetta aikaisempaan yhteiseen toimintaan tai ‘common positions’ tyyppisiin päätöstilanteisiin.¹⁶⁰

Toisena uutena instrumenttina Amsterdamin sopimuksessa ovat ‘päätökset’ (decisions) mihin tahansa muihin tarkoituksiin, paitsi otsikko VI:n tavoitteita vastaavien lakien lähentämiseen. Nämä päätökset sitovat jäsenmaita, mutta puitepäätösten tapaan myöskään niillä ei ole täysin suoraa vaikutusta jäsenmaitiin. Monarin mukaan yleisinstrumentteina ‘päättöksi-

¹⁵⁹ Monar 1998: 206; Müller-Graff 1995: 495.

¹⁶⁰ Monar 1998: 207.

tä' kuitenkin voisi tulla rajoitetussa määrin standardeja yhteisenä laillisuusperustana koskien myös poliisiyhteistyötä.¹⁶¹

Yleissopimuksia (conventions) on myös pidetty yhtenä legaalista perustaa vahvistavana instrumenttina ja Amsterdamin sopimuksessa niiden vahvistamisen ja voimaanastumisen välistä aikaa on lyhennetty. Artikla 34(2)(d):n mukaan jäsenmaiden pitää aloittaa ratifiointiprosessinsa neuvoston asettaman määräajan sisällä. Neuvoston on päätettävä määräajasta yksimielisesti ja näin ollen on epätodennäköistä, että ratifiointiaika muodostuisi kovin tiukaksi, mutta aikarajoituksen on kuitenkin katsottu vauhdittaneen jossain määrin ratifiointia. Lisäksi on huomattava se jäsenmaihin painetta luova ehto, että jollei yleissopimuksissa muutoin edellytetä, on ne saatettava voimaan niin pian kun ne on hyväksytty puolessa jäsenmaista. Kuitenkaan yhtenäisen käytännön tavoittelun kannalta hyvänä asiana ei Monarin mielestä voida pitää sitä, että tietyn yleissopimuksen soveltamisen ulkopuolelle jäisi osa jäsenmaista. Vähemmän legaalista validiteettia parantavana seikkana on pidettävä 'common positions' tilanteen salliminen uuden unionisopimuksen artikla 34(2)(a):ssa, jonka mukaan neuvosto määrittää unionin näkemyksen erityistapauksessa. Yhtenäisen heikkoutena on se, että artikla 34(2):ssa listatut 'common positions' toimet ovat ainoita, jotka eivät joudu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiovallan alle, eikä niistä myöskään tarvitse konsultoida Euroopan parlamentin kanssa. Monarin mukaan jääkin nähtäväksi missä määrin tulevaisuudessa ei-sitovia tekstejä, kuten 'common positions' toimia ja päätöslauselmia käytetään. Amsterdamin sopimus tuo kuitenkin huomattavaa parannusta oikeus- ja sisäasioiden päätöksentekoinstrumenttien legaalisen laadun ja tehokkuuden suhteen.¹⁶²

Oikeudellisen kontrollin suhteen vanha kolmas pilari on ollut vapautettuna kokonaan Euroopan tuomioistuimen tuomiovallasta. Ainoa poikkeus on ollut se, että jäsenmailla on mahdollisuus antaa mikä tahansa kolmannen pilarin alueeseen kuuluva ja jonkin yleissopimuksen runkoon mahtuva asia oikeusistuimen tutkittavaksi. Tämän mahdollisuuden olemassaolo on todennäköisesti viivästyttänyt monien merkittävien yleissopimus-

¹⁶¹ Monar 1998: 207-208.

¹⁶² Monar 1998: 208; ks. myös Letto-Vanamo 1998.

ten hyväksymistä. Todellisuudessa Maastrichtin sopimuksen otsikko VI:n alla olevien oikeus- ja sisäasioiden suhteen tuomioistuimella ei kuitenkaan ole ollut olemassa minkäänlaista roolia oikeudelliseen kontrollin harjoittamisessa johtuen artikla L:stä ja jäsenmaiden haluttomuudesta. Tuomioistuin kiinnitti vuoden 1995 raportissaan¹⁶³ huomiota tähän erityisesti yksilöiden oikeudellista suojaa heikentävään puutteeseen sovellettaessa määräyksiä oikeus- ja sisäasioiden alueella. Amsterdamin sopimus tuo merkittävän parannuksen siinä suhteessa, että yhteisöpilariin siirrettävät vanhan kolmannen pilarin rajakontrollia, maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevat asiat automaattisesti tulevat tuomioistuimen tuomiovallan piiriin. Tuomioistuimen roolille on kuitenkin asetettu unionisopimuksessa merkittäviä rajoituksia: ensiksikin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (TEC) artikla 68(1) rajoittaa Euroopan tuomioistuimelta ennakkoratkaisujen antamista kansallisille tuomioistuimille asioissa, joissa niiden päätöksiä vastaan ei kansallisessa laissa ole mitään oikeudellisia mahdollisuuksia. Tämä rajoitus voi vähentää Euroopan tuomioistuimen työpainetta sellaisilla alueilla, kuten turvapaikka- ja maahanmuuttokysymykset, joissa kansallisilla tuomioistuimilla yleisesti on huomattava työmäärä. Kuitenkin tämä rajoitus vähentää Monarin mielestä mahdollisuutta konsolidoida ‘acquis communautaire’ juuri yhteisöpilariin siirrettävissä asioissa.¹⁶⁴

Toinen keskeinen Euroopan tuomioistuimen roolia heikentävä rajoitus liittyy rajakontrollien toteuttamiseen. Yhteisösopimuksen artikla 68(2):n mukaan tuomioistuimella ei ole missään tapauksessa oikeutta puuttua niiden määräysten tulkintaan, joilla varmistetaan henkilöiden sisäraajakontrollien puutetta, jos se liittyy lain ja järjestyksen ylläpitoon ja sisäisen turvallisuuden vartiointiin. Tämä rajoitus vastaa Ranskan vaatimuksia turvata kansallisten turvallisuussyiden käyttö henkilöiden kontrolloinnissa. Tosin Monarin mukaan tässä yhteydessä käytetty ‘yleinen järjestys’ ei vastaa muualla yhteisösopimuksessa käytettyä termiä ja niinpä jotkut jäsenmaat voivat tarvittaessa tulkita sitä hyvinkin laajasti Euroopan tuomioistuimen tuomiovallan eduksi. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio-

¹⁶³ Cour de justice des Communautés européennes: Rapport de la Cour de Justice sur certains aspects de l’application du Traité sur l’Union européenne, Luxembourg, May 1995.

¹⁶⁴ Monar 1998: 209-210.

valta ei kuitenkaan ylety jäsenmaiden harjoittamaan lain ja järjestyksen ylläpitoon ja sisäisen turvallisuuden vartiointiin. Tätä vapautusta on laajennettu uudessa unionisopimuksessa sulkemalla tuomioistuimelta kokonaan pois jäsenvaltioiden poliisi- tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien operaatioiden laillisen pätevyyden ja kohtuullisuuden oikeudellinen tarkastelu. Tässä yhteydessä on huomattava, että lähes kaikella poliisiyhteistyöllä ja rikosasioiden oikeudellisella yhteistyöllä on liittymäkohtia ‘lakiin ja järjestykseen’ ja ‘sisäiseen turvallisuuteen’. Näin ollen näiden käsitteiden laaja tulkinta voi Monarin mielestä rajoittaa oikeudellisen kontrollin kehittymistä jäljelle jääneissä kolmannen pilarin asioissa vielä enemmän kuin yhteisöpilariin siirrettyjen asioiden suhteen.¹⁶⁵

4.2.3 Kansalaisten suostumus legitimitietin perustana

Päätösten ja toimien laillisuuden takaaminen ei yksinään luo legitimitettä tilannetta. Demokraattisten järjestelmien peruseriaatteisiin, joihin Euroopan unioni on sitoutunut, kuuluu, että lakien itsessään on oltava oikeutettuja jonkin toisen auktoriteettilähteen toimesta. Viime kädessä valtioiden kansalaiset muodostavat sen auktoriteettilähteen, joka antaa oikeutuksena sekä lakien sisällölle että harjoitettavalla julkiselle politiikalle. Ideaalitasolla tämä merkitsisi sitä, että poliittiselle järjestelmälle ja sen harjoittamalle politiikalle tulisi olla kansalaisten suostumus myös parlamenttivaalien välisenä aikana. Yleistä hyväksyntää tulisi edellyttää myös Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden alueella samalla tavalla, kuin muillakin yhteisen politiikan alueilla. Todellisuudessa Euroopan kansalaiset eivät koskaan ole voineet ilmaista perusteellista hyväksymistään tai hylkäämistään koskien unionin poliittisia linjauksia. Poliittisella tasolla tällaista suoraa ilmausta ei ole pidetty välttämättömänä, koska sopimukset on aikanaan hyväksytty demokraattisessa järjestyksessä jäsenvaltioissa ja ratifioitu niiden parlamenteissa.¹⁶⁶

Monarin mielestä tällainen argumentointi ei kuitenkaan ole vakuuttava, koska sopimukset ovat antaneet unionin instituutioille sellaista todellis-

¹⁶⁵ Monar 1998: 209-212.

¹⁶⁶ Monar 1988: 212-213.

ta Euroopan tason vaikutusvaltaa, joka ei enää ole kansallisten demokraattisten instituutioiden kontrollin alla, eikä myöskään niiden legitimititeettihyöksessä. Todellisuudessa Euroopan unionin politiikan suurista periaatteellisista uudistuksista on lähes mahdotonta saada kansalaisten suostumusta lähemmin esille minkään demokraattisesti valitun kansallisen kontrollielimen tai kansanäänestyksen kautta. Kaikesta huolimatta sensitiivisissä turvapaikkaa, maahanmuuttoa ja sisäistä turvallisuutta koskevissa kysymyksissä kansalaisilla kuitenkin pitäisi olla suhteellisen selvä käsitys valittujen politiikkalinjojen tarkoituksesta pitkällä aikavälillä. Tämä on perusedellytys sille, että Euroopan unionin ja sen kansalaisten lähentäminen ylipäänsä olisi mahdollista.¹⁶⁷

Kuinka kansalaisten käsitykset voidaan saada esille? Mielipidemittaukset voivat jollakin tavalla paljastaa kansalaisten keskuudessa vallitsevaa perustendenssiä tietyistä asioista. EU-komission teettämiä mielipidemittauksia voidaan tässä suhteessa pitää eräällä tavalla ‘sallivaa hyväksymistä’ ilmentävinä mittareina. Perustuslaillisen kansanäänestyksen tai kansankokouksen antamaa todistusvoimaa ne eivät kuitenkaan voi korvata, vaan niillä on erilainen funktio yleisen hyväksyttävyyden arvioinnissa.¹⁶⁸

Esimerkkinä virallisen politiikan ja kansalaismielipiteen vertailun mahdollistamasta mielipidemittauksesta on *Eurobarometer*¹⁶⁹, jonka kysely toukokuussa 1997 osoitti, minkälaista yleistä tukea unionilla on Amsterdamin sopimuksen oikeus- ja sisäasioissa. EU-maiden kansalaiset antoivat enemmistötuen huumeiden vastaiselle taistelulle (73% puolesta), poliittista pakolaisuutta koskeville yhteisille säännöille (55 % puolesta) ja yhteiselle maahanmuuttopolitiikalle (54 % puolesta). Huumeiden vastaisessa taistelussa annettiin unionin politiikalle suurin tuki Ranskassa (81 %), Hollannissa (81 %) ja Italiassa (79 %). Matalin tuki oli Kreikassa (60 %) ja Ruotsissa (61 %). Yleisesti ottaen unionin politiikalle huumeiden vastaisessa taistelussa näyttää olevan kansalaisten enemmistön tuki kaikissa EU:n jäsenmaissa. Sen sijaan turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä tuki unionin politiikalle näyttäisi vaihtelevan huomattavasti. Euroba-

¹⁶⁷ Monar 1988: 212-213; den Boer 1998b.

¹⁶⁸ Monar 1988: 213.

¹⁶⁹ Standard Eurobarometer, Vol. 46, 1996, pp. 32, B 32-35. European Commission.

rometerin mukaan poliittista pakolaisuutta koskevia yhteisiä sääntöjä tuettiin eniten Italiassa (70 %), Hollannissa (68 %) ja Espanjassa (63 %). Toisaalla unionin turvapaikkasääntöjä vastustettiin selvällä enemmistöllä Tanskassa, Suomessa, Itävallassa, Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa. Samanlainen jakaantuminen oli maahanmuuttopolitiikan tuessa jäsenmaiden kesken. Korkein tuki oli Italiassa (74 %), Hollannissa (63 %) ja Espanjassa (66 %). Vahva enemmistö unionin maahanmuuttopolitiikkaa vastaan oli Suomessa (75 % vastaan), Tanskassa, Ruotsissa, Isossa-Britanniassa sekä Itävallassa (59 % vastaan).¹⁷⁰

Mielipidemittaukset näyttävät antavan varsin laajan julkisen tuen EU-politiikalle oikeus- ja sisäasioissa. Kuitenkin turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikassa, jossa Amsterdamin sopimus merkitsee suurinta edistystä kohti yhteisöpolitiikkaa, on EU-kansalaisten enemmistötuki suhteellisen kapealla pohjalla. Viidessä jäsenmaassa (Iso-Britannia, Itävalta, Ruotsi, Suomi ja Tanska) on selvä enemmistö sen puolesta, että turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat tulisi pitää kansallisen kompetenssin piirissä. Mielenkiintoista tässä yhteydessä on se, että Ison-Britannian ja Tanskan hallitusten linja on yhtenevä näiden maiden julkisen mielipiteen kanssa. Sen sijaan kolmessa entisessä EFTA-maassa (Itävalta, Ruotsi ja Suomi), joiden hallitukset hyväksyivät täysin Amsterdamin sopimuksen määräykset, kansalaiset näyttäisivät Eurobarometerin mukaan olevan vähintäänkin 'euroskeptisiä'.¹⁷¹

Huolimatta siitä, että EU:n oikeus- ja sisäasioiden julkinen hyväksyttävyyttä näyttäisi hauraalta tulisi valitun politiikan palvella välittömiä intressejä tunnistettavalla tavalla. Pitkällä aikavälillä kansalaiset tuskin ovat halukkaita antamaan tukeaan sellaiselle politiikalle, jonka päätöksentekoprosessia he eivät kykene seuraamaan ja jonka tavoitteita ja keinoja he eivät voi yleisesti ymmärtää ja joista he eivät myöskään voi käydä julkista keskustelua. Vanhan unionisopimuksen oikeus- ja sisäasioissa on ollut tässä suhteessa selviä ongelmia päätöksentekorakenteen ja toimintatapojen mo-

¹⁷⁰ Monar 1988: 213-214.

¹⁷¹ Monar 1988: 214-215; Rusconi 1998.

nimutkaisuuden johdosta. Lisäksi näiden asioiden suhteen on vallinnut suuri salaperäisyyden kulttuuri.¹⁷²

Euroopan unionia onkin viime vuosina pyritty tuomaan voimallisesti lähemmäksi kansalaisia. Läpinäkyvyys, avoimuus ja läheisyysperiaate (subsidiariteetti) ovat olleet avaininstrumentteja tämän tavoitteen saavuttamisessa. Uuden unionisopimuksen artikla 1 (entinen artikla A) korostaa sitä, että

”päätökset on tehtävä niin avoimesti kuin mahdollista ja niin lähellä kansalaisia, kuin mahdollista”

Suurin syy läpinäkyvyyden puutteeseen kolmannen pilarin asioissa on ollut se, että kysymyksessä on hallitusten välinen yhteistyöalue, joka on luonteeltaan dynaamista, mutta samalla hyvin sekoittunutta toimintaa. Den Boerin mielestä politiikantekoprosessi on vaikeasti ymmärrettävää jopa niille kansallisille virkamiehille, jotka ovat mukana Brysselin byrokratiasa. Viisitasoinen päätöksentekohierarkia vanhan kolmannen pilarin asioissa on merkinnyt käytännössä sitä, että ei ole olemassa edes minimaalista läpinäkyvyyttä julkisuuden suhteen. Läpinäkyvyyteen liittyvä peruskysymys on se, voidaanko oikeus- ja sisäasioiden päätöksentekijöitä eli ministereitä pitää julkisesti vastuullisina: onko olemassa jokin liberaali läpinäkyvyyden taso tässä suhteessa? Den Boerin mukaan käytännössä ministereiden pitäminen vastuussa on jälkikäteinen tapahtuma. Kansallisilla parlamentaarikoilla on jo pelkästään aikarajoituksen vuoksi melko mahdoton tehtävä ryhtyä mihinkään tarkempaan tutkimukseen koordinoitukomiteassa ja oikeus- ja sisäasiainneuvostossa käsiteltävien asioiden suhteen.¹⁷³

Oikeus- ja sisäasiat ovat pysyneet Euroopan unionissa vähiten läpinäkyvinä asioina osittain siksi, että myös kansallisella tasolla sisäisen turvallisuuden kysymyksissä on vallinnut salaperäisyyden perinne. Toisena keskeisenä syynä läpinäkyvyyden puutteeseen on ollut neuvoston ja komission haluttomuus päästää aina melko monimutkaisia ja usein sensitiivisiä neuvottelutuloksia julkisen keskustelun alaisuuteen. Kysymys EU-

¹⁷² Justice: Report on the Rules and Regulations Governing Europol (submission to the House of Lords European Communities Committee, May 1997).

¹⁷³ Den Boer 1998b: 94-95.

politiikan läpinäkyvyydestä oikeus- ja sisäasioissa on pitkälti kulminoitunut asiakirjajulkisuuteen, josta on odotettavissa mielenkiintoinen kehitysvaihe sekä EY:n tuomioistuimen että EU:n oikeusasiamiehen päätösten johdosta erityisesti Guardian lehden nostattaman julkisuuden vuoksi.¹⁷⁴ Amsterdamin sopimuksen myötä tässä suhteessa on tapahtumassa parannusta. Unionisopimuksen uusi artikla 41 mahdollistaa, että EU:n oikeusasiamiehen toimivaltaa hallinnon väärinkäytötapauksissa laajennetaan koskemaan myös poliisiyhteistyötä ja rikosasioiden oikeudellista yhteistyötä jäljelle jäävässä kolmannessa pilarissa.¹⁷⁵

Puhuttaessa EU-politiikan läpinäkyvyydestä ja kansalaisläheisyydestä on muistettava myös toiminta kansallisella tasolla. Monet EU-maiden ministeriöt ovat tuskin yhtään unionipolitiikkaa läpinäkyvämpiä esimerkiksi päätösten aktiivisen julkistamisen ja asiakirjajulkisuuden suhteen. Eiläpinäkyvä julkisuuskäytäntö vaikeuttaa julkisen tietoisuuden lisääntymistä oikeus- ja sisäasioissa erityisesti kansallisella tasolla. Kuitenkin esimerkiksi poliisiyhteistyön onnistuminen on paljolti riippuvainen kansalaisten julkisesta tuesta. Erilaisia EU-tasoisia operaatioita joudutaan tulevaisuudessa perustelemaan entistä enemmän yleisön odotuksilla, jotta julkinen rahoitus erityistoimille olisi turvattu. Julkista tietoisuutta tulisikin lisätä kehittämällä organisaatiokulttuuria avoimemmaksi ja luomalla uudenlaisia osallistumisjärjestelmiä.

Institutionaalisella tasolla kansalaisläheisyyttä ja asioiden hoidon joustavuutta lisäävänä instrumenttina huomiota tulisi kiinnittää **subsidiariteettiperiaatteeseen**. Koska kolmannen pilarin oikeus- ja sisäasiat ovat olleet kokonaisuudessaan hallitusten välistä toimintaa ei niihin ole voitu soveltaa subsidiariteettia. Toisaalla oikeus- ja sisäasioissa ei ole ollut EU-tason toimintaperinnettä, mistä syystä keskustelua sopivasta tasapainosta EU-ratkaisujen ja kansallisten toimien välillä ei ole päässyt syntyään.

¹⁷⁴ Kansalaisoikeuksiin keskittyvän Statewatch-lehden toimittaja Tony Bunyan on jo vuosia pyytännyt oman lehensä toimialaan eli sisä- ja oikeusasioihin liittyviä asiakirjoja. Hän on kääntynyt asiassa EU:n oikeusasiamiehen puoleen. Bunyaniin henkilöitynyt julkisuustaistelu sai uutta voimaa Guardian lehden apulaispäätoimittajan ryhtyttyä vaatimaan EU-neuvoston asiakirjoja nähtäväksi.

¹⁷⁵ Monar 1998: 215-216; den Boer 1998b.

Tässä suhteessa Amsterdamin sopimuksen lisäpöytäkirja¹⁷⁶ selventää niitä ehtoja, joiden vallitessa perustuslaillisia periaatteita tulisi soveltaa päätöksenteossa. Maastrichtin sopimuksen otsikko VI:sta yhteisöpilariin siirrettävät asiat tulevat automaattisesti subsidiariteettiperiaatteen piiriin ja EU-toiminta näillä alueilla lisääntyy. Kaikesta parannuksesta huolimatta erityisesti turvapaikka- sekä maahanmuuttopolitiikassa jännite kansallisen ja EU-toiminnan välillä jatkuu. Esimerkiksi Saksan maakunnat (Länder) ovat osoittaneet huolestuneisuutensa sen asian suhteen, kuinka alueellisia ja paikallisia olosuhteita otetaan huomioon EU-laajuisissa ratkaisuisissa. Kaikkien Amsterdamin sopimuksen oletetaan tuovan selvyttä subsidiariteetin soveltamisessa ja lisäävän painetta parempiin perusteluihin lainsäädäntöprosesseissa ja sitä kautta auttavan kansalaisia ymmärtämään paremmin EU-toiminnan tarkoitusperiä myös oikeus- ja sisäasioiden alueella.¹⁷⁷

Demokraattisissa valtioissa **parlamenttien rooli** lainsäädännössä ja poliittisissa prosesseissa on tärkein tekijä legitimitietin muodostumisessa. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon myötä Euroopan parlamentin roolin tulisi vahvistua merkittävästi sen perusteella, että pääosa oikeus- ja sisäasioista siirtyy yhteisöpilariin. Todellista varmuutta tällaisesta vahvistumiskehityksestä ei kuitenkaan vielä ole ja uuden yhteisösopimuksen artikla 67:n mukaan EU-parlamenttia onkin viiden vuoden siirtymäaikana ainoastaan konsultoitava niistä hyväksyttävistä määräyksistä, jotka koskevat kaikkia yhteisösopimuksen otsikko IV:n alle siirrettäviä alueita. Tosin, Monarin mukaan siirtymäkauden jälkeen saattaisi tapahtua jonkinlaista liikettä kohti artikla 251:ssä mainitun yhteispäätösmenettelyn soveltamista osassa yhteisöpilariin siirrettäviä asioita.¹⁷⁸

EU-parlamentin laajennettu konsultatiivinen rooli joka tapauksessa vahvistaa sen mahdollisuuksia lisätä poliittista painoarvoa oikeus- ja sisäasioiden alueella. Tässä suhteessa kansallisten parlamenttien rooli on kuitenkin vahvempi ja siihen tarjoaa parannusta Amsterdamin sopimuksen

¹⁷⁶ Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

¹⁷⁷ Monar 1998: 217-218.

¹⁷⁸ Monar 1998: 218.

pöytäkirja¹⁷⁹ koskien informaation antamista komission konsultaatioasiakirjoista ja lainsäädäntöesityksistä. Tällaisella suuremmalla informoinnilla saattaa olla ratkaiseva merkitys vastuumekanismien kehittymiselle, koska käytännössä kansallisten hallitusten kautta ei ole useinkaan riittävästi informoitu parlamentteja EU-asioissa. Lisäksi on huomattava edellä mainitun pöytäkirjan artikla 5:n tuoma uudistus, jonka mukaan ‘Eurooppa-asioiden komiteoiden konferenssi’ COSAC¹⁸⁰ voi tutkia minkä tahansa sellaisen esityksen ja aloitteen, joka on yhteydessä ‘vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen’ perustamiseen ja jolla saattaisi olla suora vaikutus yksilöiden oikeuksiin. Huolimatta siitä, että yksilön asemaan vaikuttava tulkinta voi vaihdella eri maissa, saattaisi tämän uudistuksen myötä yhteistyö kansallisten parlamenttien ja EU-parlamentin välillä vahvistua ja sitä kautta lisätä tietoisuutta EU-toiminnasta oikeus- ja sisäasioissa.¹⁸¹

Demokraattisen kontrollin parantamisen kannalta Amsterdamin sopimuksen tuoma joustavuus ei kuitenkaan tee EU-parlamentin ja sen kansallisten vastapuolien asemaa helpommaksi. Päivittäinen asioiden seuraaminen EU-parlamentissa on jatkossa entistä vaikeampi tehtävä johtuen päätöksenteon erilaisista kehyksistä. Asioiden erottaminen yhtäällä yhteisöpilarin Schengen direktiivien ja yhteisöpilarin ei-Schengen direktiivien välillä ja toisaalla kolmannen pilarin EU-Schengen puitepäästösten ja EU:n ei-Schengen puitepäästösten välillä on vieläkin vaikeampi tehtävä. Lisäksi Amsterdamin sopimuksessa ei ole mitään erityissääntöjä siitä, kuinka EU-parlamentin tulisi toimia vahvistetussa yhteistyössä. Monarin mukaan Amsterdamin sopimus tuokin vain vähäistä parannusta osallistumisaktiivisuuden ja parlamentaarisen kontrollin kannalta. Siirtymäkauden aikana demokratiavaje oikeus- ja sisäasioissa tuskin vähentyy, mikä seikka itse asiassa on olennaisin tekijä legitimitetin kannalta.¹⁸²

¹⁷⁹ The Treaty of Amsterdam Protocol on the role of national parliaments in the European Union”.

¹⁸⁰ The Conference of European Affairs Committees.

¹⁸¹ Monar 1998: 219; den Boer 1998a: 97; ks. myös Letto-Vanamo 1998.

¹⁸² Monar 1998: 219-220; den Boer 1998b.

4.2.4 Legitimiteetti tulostavoitteiden kautta

Tässä yhteydessä voidaan puhua EU-toiminnan systeemisestä kapasiteetista eli kuinka hyvin itselle asetetut tavoitteet on sisäistetty, kuinka tehokas ja samalla ymmärrettävä päätöksentekojärjestelmä on sekä millaisia instrumentteja on käytettävissä. Todellisuudessa unioni on asettanut itselleen ohjelmallisia vaatimuksia, jotka lisäävät kansalaisten odotuksia. Oikeus- ja sisäasioiden legitimitetin kannalta ratkaisevaa on, kuinka hyvin unioni onnistuu kohtaamaan nämä uudet vaatimukset todellisen suorituksensa kautta.¹⁸³

Maastrichtin sopimus ei antanut mitään selkeitä tavoitteita niillä yhteistyöalueilla, jotka on lueteltu artikla K.1:ssä. Sitä vastoin uuden unionisopimuksen artikla 2:ssa (entinen B) on ilmaistu selkeä päätavoite:

Euroopan unionia tulee kehittää 'vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena'.

Sitä on täsmennetty sellaisena alueena, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan sopivilla määräyksillä suhteessa 'ulkorajakontrolliin, maahanmuuttoon, turvapaikkaan ja rikollisuuden vastaiseen taisteluun ja rikosten ennalta estämiseen'. Määräykset, joita neuvoston on annettava viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä sekä muissa vapaaseen liikkuvuuteen kytkeytyvissä politiikkalinjauksissa voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensiksikin on erotettavissa uuden yhteisösopimuksen säännösten perusteella hyväksyttävät määräykset koskien ulkorajakontrollia ja kolmansien maiden kansalaisten matkustamista sekä turvapaikkaa ja maahanmuuttoa. Toiseksi neuvoston on annettava uuden unionisopimuksen artikla 31:n perusteella määräykset kolmannen pilarin sisällä koskien rikollisuuden vastaista taistelua ja ennalta estämistä. Ensimmäistä kertaa sopimustasolla on oikeus- ja sisäasioiden alueella selkeän päämäärän lisäksi asetettu täsmällinen aikataulu toteutukselle: neuvoston on toimittava viiden vuoden kuluessa. Laajemmassa mielessä tämä tarkoittaa sitä, että oi-

¹⁸³ Monar 1998: 221; den Boer 1998b.

keus- ja sisäasioiden alueella sovelletaan samanlaista yhteisömallia, kuten sisämarkkinoiden edistämässä muutoinkin.¹⁸⁴

Uuden yhteisösopimuksen artikla 61:n mukaan neuvoston on ryhdyttävä toimenpiteisiin myös asioissa, jotka koskevat poliisiyhteistyötä sekä rikosasioiden oikeudellista yhteistyötä. Tämä tavoite on yhtenevä unionisopimuksen artikla 29:n (entisen K.1:n) kanssa, jossa määritellään yleiset tavoitteet yhteistyölle otsikko VI:n alla antaen mahdollisuuksia lähemmälle yhteistyölle poliisivoimien ja oikeusviranomaisten sekä muiden toimivaltainen viranomaisten välillä. Se sisältää myös välttämättömän sääntelyn lähentämisen rikosasioissa. Unionisopimuksen artiklat 30 ja 31 yksilöivät ne yhteisen toiminnan elementit, jotka jäsenmaiden pitää ottaa huomioon poliisiyhteistyössä sekä rikosasioiden oikeudellisessa yhteistyössä. Poliisi-asioiden yhteistyöhön sisältyy muun muassa operationaalinen yhteistyö, tietojen kerääminen, koulutus ja tutkintatekniikoiden yleisarviointi. Näille yleisille tavoitteille ei kuitenkaan ole mitään aikarajoitusta. Sen sijaan unionisopimuksen artikla 30:n käsittelemässä Europol-toiminnassa neuvostolle on asetettu selkeä velvoite: neuvoston on toimittava viiden vuoden sisällä. Artikla antaa mahdollisuuden Europolille tukea jäsenmaiden viranomaisten toimesta tapahtuvia erityistutkimuksia sekä sallii Europolin pyytää jäsenmaiden viranomaisia tekemään tutkimuksia erityisissä tapauksissa. Amsterdamin sopimuksen uusien säännösten voidaan katsoa merkitsevän edistysaskelta Europolin tavoitteiden toteuttamiseksi erityisesti tutkintatoiminnan tukemisessa ja aloitteellisuuden parantamisessa. Sen sijaan Europolin operatiivisten poliisivoimien luomista uudet säännökset eivät Monarin mielestä sisällä.¹⁸⁵

Euroopan tason poliisiyhteistyöhön läheisesti liittyvillä muilla yhteistyöalueilla tavoitteet eivät ole yhtä optimistisia kuin Europol-toiminnassa. Esimerkiksi siviiliasioiden oikeudellisessa yhteistyössä ei uuden yhteisösopimuksen mukaan ole odotettavissa todellisen yhteisen 'Euroopan oikeudellisen alueen' luomista, koska yhteistyömääräysten tulee rajoittua ”rajat ylittäviin vaikutuksiin”. Hallinnollisessa yhteistyössä yhteisösopimuksessa viitataan ainoastaan asianomaisten osastojen väliseen yhteistyö-

¹⁸⁴ Monar 1998: 221-222.

¹⁸⁵ Monar 1998: 223-224.

hön asettamatta mitään selvää aikarajaa tavoitteille. Myöskään mitään erityisiä tavoitteita ei ole asetettu säännöksissä koskien taistelua huumekauppaa vastaan, mikä asia on viime vuosina ollut korkealla sijalla neuvoston työjärjestyksissä. Yhteisöpetosten alueella on yksi uusi elementti: yhteisösopimuksen artikla 280:ssä annetaan mahdollisuus hyväksyä määräyksiä, joiden pitää olla ”pelottavia ja tarjota tehokasta suojelua jäsenmaissa”. Näillä määräyksillä pyritään samamerkityksiseen EY:n taloudellisten intressien suojeluun jäsenmaissa, mutta ne eivät saa koskea kansallisten rikoslakien soveltamista ja oikeushallintoa. Tällä perusteella ‘Euroopan rikoslain’ perustaminen yhteisöpetosten torjuntaa varten ei näytä todennäköiseltä, vaikka se monien asiantuntijoiden mielestä olisi ainoa tehokas keino vastata lisääntyviin petosongelmiin. Lisäksi tässä yhteydessä voidaan mainita, että tulliyhteistyössä komissiolla on myös uudessa yhteisösopimuksessa keskeinen rooli.¹⁸⁶

Kaikkiaan tavoiteasettelu Amsterdamin sopimuksen oikeus- ja sisäasioissa kattaa joukon yksittäisiä yhteistyöasioita, mutta ei kokonaisia politiikka-alueita. Sopimuksesta ei ole tulkittavissa yhtenäistä politiikkaa oikeus- ja sisäasioissa. Lisäksi läheinen yhteys vanhan sopimuksen tavoitteeseen henkilöiden vapaasta liikkumisesta saattaa antaa joillekin jäsenmaille argumentin antaa estäviä määräyksiä laajemmassa mitassa. Unionin kapasiteetti saavuttaa kunnianhimoisen tavoite ‘vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta’ olisi kuitenkin oikeus- ja sisäasioiden legitimitetin kannalta ratkaiseva asia.

Päätöksentekojärjestelmä kolmannen pilarin asioissa on ollut voimakkaan kritiikin kohteena. Päätöksenteon monitasoinen rakenne, vallitseva yksimielisyyden vaatimus äänestyksissä sekä komission rajoitettu aloiteoikeus ovat olleet tekijöitä, joihin Amsterdamin sopimuksesta odotetaan parannusta. Viisitasoiseen päätöksentekorakenteeseen (työryhmät, ohjausryhmät, K.4-komitea, pysyvien edustajien komitea COREPER sekä oikeus- ja sisäasiainneuvosto) liittyvät ongelmat on pitkälti eliminoitu Amsterdamin sopimuksella, koska pääosa oikeus- ja sisäasioista siirtyy yhteisöpilariin ja samalla yksinkertaiseen päätöksentekojärjestelmään. K.4-komitean rooli rajoittuu niihin harvoihin alueisiin, jotka säännellään artikla

¹⁸⁶ Monar 1998: 224-225.

29:ssä (entinen K.1) ja tästä syystä komitean vaikutusvalta vähenee merkittävästi. Samalla epäselvä työnjako neuvoston kahden pääelimen, K.4-komitean ja COREPER:in välillä poistuu pääosin. Ohjausryhmiä ei uudessa sopimuksessa mainita lainkaan. Sen sijaan äänestysääntöjen uudistaminen ei edennyt Amsterdamin sopimuksessa toivotusti. Liittokansleri Kohlin katsotaan estäneen määräenemmistöäänestyksen mahdollistamisen turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevilla alueilla. Syynä tähän oli Saksan tuntema pelko turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien lisääntyvästä paineesta ja erityisesti Saksan maakuntien (Länder) voimakas kiinnostus tässä kysymyksessä. Yksimielisyyden tukijoita oli myös muilla yhteisökompetenssin uusilla alueilla, kuten Iso-Britannia siviiliasioiden yhteistyössä. Tuloksena oli se, että yhteisösopimuksen uuden artikla 67:n mukaan neuvoston pitää toimia yksimielisesti viiden vuoden siirtymäkauden aikana. Tämän kauden jälkeen neuvoston pitää tehdä yksimielinen päätös siitä, onko vapaata liikkuvuutta koskeva otsikko kokonaan tai osittain subjekti yhteisösopimuksen artikla 251:n mahdollistamalle määräenemmistöproseduurille. Joka tapauksessa määräenemmistöäänestys on mahdollista kaikissa hiljattain yhteisöpilariin siirretyissä otsikko IV:n alaisissa asioissa vasta viiden vuoden kuluttua. Alueilla, jotka jäävät hallitusten väliseksi toiminnaksi pääsääntönä on yksimielinen päätöksentekomenettely. Kuitenkin uuden unionisopimuksen artikla 34 mahdollistaa, että päätösten toimeenpanomääräykset pitää tehdä määräenemmistöllä. Tämä pakollinen määräenemmistösääntö merkitsee pientä edistysaskelta, koska tähän asti on tarvittu neuvoston yksimielinen päätös sen jatkamiseksi, jotta yhteistoimintaa koskevat päätökset voitaisiin edelleen ohjeistaa määräenemmistöllä. Tämä ei kuitenkaan vielä ole täysin selvää, koska uuden unionisopimuksen artikla K.6(3) tekee mahdolliseksi kaksinkertaisen äänestysmenettelyn vaatimalla 62 äänen lisäksi sen, että nämä äännet tulevat vähintään kymmenestä jäsenmaasta. Se seikka, että määräenemmistöäänestys on rajoitettu toimeenpanomääräykseen ja vaatii kaksinkertaisen määräenemmistön ei osoita unionin päätöksentekokapasiteetin lisääntymistä otsikko VI:n alla. Komission aloiteoikeus parantuu yhteisösopimuksen otsikko IV:n alla olevissa yhteisöpetosasioissa ja tulliyhteistyössä. Kolmannen pilarin asioissa komission on edelleenkin jaettava aloiteoikeus jäsenmaiden kanssa, mutta

unionisopimuksen uudistetun artikla 34(2):n perusteella tämä aloiteoikeus laajenee poliisiyhteistyöhön ja rikosasioiden oikeudelliseen yhteistyöhön.¹⁸⁷

Kaikkiaan oikeus- ja sisäasioiden päätöksentekojärjestelmä yksinkertaistuu ja komission rooli vahvistuu hieman. Mitään dramaattista parannusta ei ole tapahtumassa ainakaan siirtymäkauden aikana, todennäköisesti vuoteen 2004 mennessä. Legitimiteetin kannalta merkittävin parannus on tapahtumassa oikeus- ja sisäasioiden laillisessa pätevyydessä (legal validity) jalostuneempien laillisten instrumenttien ja EY-tuomioistuimen vahvistuneen roolin johdosta. Kansalaisten suostumuksen kautta muodostuvan legitimiteetin suhteen tilanne on melko huono, koska yleinen hyväksyttävyyttä näyttää heikolta: kansalaisläheisyys on epävarmaa huolimatta joistakin viitteistä läpinäkyvyyden parantamiseksi. Parlamenttien osallistuminen ensisijaisesti kansalaisten demokraattisina edustajina EU-prosesseissa on yhä melko puutteellista. Oikeus- ja sisäasioiden tavoiteasettelussa Amsterdamin sopimus tuo parannusta sekä muutoksia päätöksentekojärjestelmässä.

Suurimmat odotukset oikeus- ja sisäasioiden legitimiteetin kannalta sisältyvät kuitenkin siihen, kuinka tuloksellisia itse käytännön vaikutukset ovat. Tässä suhteessa Europol-toiminnan tuloksellisuus viiden siirtymävuoden aikana on yksi ratkaiseva mahdollisuuksien osoittaja. Euroopan unionin menestyminen oikeus- ja sisäasioiden alueella perustuu sisäisen turvallisuuden sekä turvapaikka- ja maahanmuuttokysymysten ratkaisuun. Poliisiyhteistyön legitimiteetti nojaa pitkällä aikavälillä tähän tehtäväkontekstiin ja siihen kysymykseen, kuinka Euroopan kansalaisten lojaliteetti ja tuki poliisiyhteistyölle turvataan. Sopimustekstejä merkittävämpi asia on vallitseva mentaliteetti puolin ja toisin.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Monar 1998: 225-227.

¹⁸⁸ Vrt. Monar 1998: 227-228; Dorn and White 1997; den Boer 1998b.

4.3 Moderni poliisitoiminta ja julkinen vastuu

4.3.1 Vanhan legitimitteettiperustan murtuminen

Euroopan maiden poliisijärjestelmissä on ollut havaittavissa eräitä yleisiä kehityspiirteitä: ensiksikin managerialististen periaatteiden soveltaminen poliisin johtamisajattelussa; toiseksi tavoiteasettelu poliisin ydintehtäville sekä tähän liittyvä suorite- ja seurantaindikaattorien kehittäminen; ja kolmanneksi 'business' mallin mukaisen poliisitoiminnan kehitys yleisesti.

Dornin mukaan tähän kehitysprosessiin liittyy lukuisia kriittisiä näkökantoja, kuten eräiden poliisin tehtävien ja sisäisten palvelujen yksityistäminen ja siirtäminen julkiselta sektorilta yksityiselle sekä erityisesti poliisin sisäisten turvallisuusmarkkinoiden kehitys.¹⁸⁹ Tässä kehityksessä Englanti on ollut näkyvin esimerkki Euroopassa. Holdawayn mukaan Englannin poliisin valitsema kehityssuunta on johtunut paitsi Yhdysvaltain vaikutuksesta, myös siitä, että sellaisten Euroopan esimerkkien, kuten Ranskan ja Saksan poliisijärjestelmien ymmärrettiin antavan kielteistä arvoa. Näiden Euroopan poliisirakenteiden ei katsottu olevan elinkykyisiä Englannille muun muassa poliisivaltion syntymisen pelossa.¹⁹⁰

Armeijamallisen käskytyjärjestelmän osittainen korvaaminen soveltamalla kaupallisissa ja teollisissa yrityksissä kehitettyä tavoite- ja tulosjohtamismallia ei ole vanha ilmiö myöskään Englannin poliisivoimissa. Poliisin legitimitteetin vanhaa perustaa ryhdyttiin kyseenalaistamaan vasta 1960-luvun kuluessa. Armeijatyypin johtamismallin katsottiin ensiksikin edustavan kielteistä kurinpidollisen kontrollin järjestelmää. Huomio oli kiinnittynyt alempien tasojen johtamisessa repressiivisiin kysymyksiin siitä, mitä ei pitäisi tehdä tai mitä pitäisi välttää tekemästä, mieluummin kuin sen arviointiin, mitä olisi pitänyt tehdä tai mihin tulevaisuudessa pitäisi kiinnittää huomiota. Vanhemmille poliisiupseereille tämä järjestelmä oli kuitenkin sopiva, koska heidän oli helpompaa todistaa ylemmälle johdolle, kuinka heidän joukkonsa oli toiminut käytännön tapauksissa. Näin muodostuneeseen salaisuuden ja solidaarisuuden ilmapiiriin oli ylemmän joh-

¹⁸⁹ Dorn 1995: 42-43.

¹⁹⁰ Holdaway 1993: 57-58.

don vaikea tunkeutua, mikäli haluttiin saada lisäinformaatiota alaisten toimista tai yleisemmin rikosympäristöstä. Vanhaa asetelmaa ryhdyttiin kuitenkin parantamaan siten, että vanhempien poliisiupseereiden edellytettiin työskentelevän yhdessä johdon kanssa erityisesti paikallistason ongelmien tunnistamiseksi. Samaan aikaan vanhempien poliisiupseereiden perinteinen rekrytointikanava armeijan palveluksesta poliisivoimiin tyrehtyi ja armeijastatukseen perustuva kompetenssi- ja legitimizeettiperusta poliisivoimien sisällä alkoi murentua. Poliisihallinnon vastauksena uuteen rekrytointitilanteeseen oli jatkossa se, että nuorempia poliisiupseereita lähetettiin opiskelemaan yliopistoihin ja kansalliseen poliisikouluun perustettiin erikoiskursseja.

Holdawayn mukaan johtamisteorioiden vaikutusta oli kuitenkin vaikea todeta ja poliisiupseereiden ammatillinen status perustui edelleenkin enemmän heidän taitavaan kykyynsä perustella julkisesti tehtävien oikeutusta ja voimavarojen suuntaamista.¹⁹¹

Ehkä olennaista Englannin poliisivoimien esimerkissä on se, että aina 1980-luvun alkuun saakka oltiin tilanteessa, jossa poliisitoiminnan suorituksen kautta syntyvä legitimizeetti perustui pitkälti taaksepäin katsoviin asioihin. Yleismaailmallisesti poliisitoiminnan tuloksellisuusvaikutusten kyseenalaistaminen suhteessa todellisen rikollisuuden kehittymiseen tuli kuitenkin entistä ajankohtaisemmaksi. Tämän kyseenalaistamisen seurauksena on ollut se, että tänä päivänä poliisi joutuu kehittämään entistä parempia suoritemittareita osoittaakseen käyttävänsä niukkenevia voimavarojaan tehokkaasti sekä samalla asettamaan entistä selkeämpiä tavoitteita, jotka eivät kuitenkaan välttämättä ole merkittäviä tai uskottavia yleisesti toivottujen tulosten suhteen.¹⁹²

Tähän samaan kehitykseen on kuulunut myös laatujohtamisen soveltaminen poliisipalvelujen laadun mittaamisessa ja asiakasmäärittelyissä sekä johtamisproseduurien kehittämisessä. Nykyisin monissa Euroopan poliisijärjestelmissä pohditaan esimerkiksi poliisin tukipalvelujen entistä laajempaa siirtämistä yksityisten yritysten hoidettavaksi. Dornin mukaan

¹⁹¹ Holdaway 1993: 57-58; Manning 1977.

¹⁹² Holdaway 1993: 57-58; Manning 1977.

poliisin ydintehtävienkin¹⁹³ yksityistäminen on mahdollista tulevaisuudessa periaatteellisista ongelmista huolimatta.¹⁹⁴

4.3.2 Jälkimoderni poliisitoiminta

Mitä kehityssuuntauksia modernin poliisitoiminnan vaatimusten taustalla on? Sheptyckin mukaan nykyiselle kehityssuunnalle on olemassa kaksi dualistista edellytystä jälkimodernissa (postmodern) poliisimallissa: ensiksikin turvattomuuden ja julkisen poliisitoiminnan markkinallistuminen (marketization) sekä toiseksi 'salaisten' (clandestine) turvallisuusmarkkinoiden ja poliisitoiminnan ylikansallistuminen.¹⁹⁵

Rikoksen pelko on johtanut yksityisesti kontrolloitujen elinympäristöjen kasvuun erityisesti USA:ssa, jossa vuonna 1995 arvioitiin olevan yli 30 000 aidattua yhteisöä ja 30 000 uutta tällaista yhteisöä oli syntymässä. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään fyysisten aitojen asettamisesta, vaan tässä yhteydessä voidaan puhua enemmän symbolisista rajoista, joilla tarkoitetaan turvallisten alueellisten vyöhykkeiden luomista modernin kaupunkisuunnittelun ja poliisitoiminnan uusin termein.¹⁹⁶

Julkiselle poliisitoiminnalle tämä kehityssuunta on merkinnyt sitä, että on ryhdytty puhumaan alueellistamisesta, vastuuttamisesta ja kumppanuudesta rikosten ennalta estämisessä ja yhteisöpoliisitoiminnassa. Tähän kehityssuuntaan kuuluu myös se, että julkisen vastuun toteuttamiseksi poliisi on ottanut proaktiivisen johtamisroolin saadakseen yhteisön eri osapuolia yhdessä ratkaisemaan epäjärjestyksen ongelmia. Poliisista on tullut professionaalinen organisoija ja tuloksena on ollut todellisia menestystarinoita rikollisuuden ja epäjärjestyksen torjunnassa. Kaiken tämän myönteisen kehityksen taustalla on kuitenkin voitu havaita kaksi merkittävää seikkaa: poliisitoiminnan uudelleen käsitteellistäminen palveluna ja yhteisön

¹⁹³ Jotkut kriminologit ovat ehdottaneet, että valta pidättää, eli auktorisoidun ja legitimoitun voiman käyttö jotakin henkilöä kohtaan on ainoa poliisin ydinfunktio (Waddington 1991: 7-8).

¹⁹⁴ Dorn 1995: 44.

¹⁹⁵ Scheptycki 1998: 489-490.

¹⁹⁶ Scheptycki 1998: 490-493.

uudelleen muotoilu asiakkaina. Olennaista tässä laajemmassa kehityskuvassa on se, että julkisen poliisitoiminnan rooli muotoillaan turvallisuudesta huolehtivien yksityisten tahojen toimesta. Perimmiltään kysymys on siirtymisestä tilanteeseen, jossa valtion monopoli turvallisuuden ja sosiaalisen kontrollin huolehtijana on tulevaisuudessa vähemmän vallitseva.¹⁹⁷

‘Salaisten’ (clandestine) tai harmaiden markkinoiden käsite on liitetty keskusteluun valtioiden rajojen merkityksestä taisteltaessa rikollisuutta, huumeita, aseita ja laitonta maahanmuuttoa vastaan. Rajat ylittävän rikollisuuden on katsottu tosiasiaissa sisältävän paljon markkinatyypisiä rikoksia: huumeiden salakuljetus; petokset; väärennetyjen luottokorttien ja muiden rahainstrumenttien kauppa; varastettujen ajoneuvojen kauppa. Keskeisenä edellytyksenä salaisten markkinoiden kasvulle on pidetty sitä, että perinteinen aikarajoitus tapahtumien kulussa on menettänyt merkitystään ja yhdessä avautuvien kansantalouksien ja vapautuvien valtiorajojen kanssa tehnyt tämän tyyppisen rikollisen toiminnan erittäin kannattavaksi. Markkinaperusteisten rikosten tuomien ongelmien merkitys on tiedostettu myös

eurooppalaisessa keskustelussa EU-tukien väärinkäytöstapausten ja harmaiden markkinoiden kasvun seurauksena. Useimmilla Europolin toimintapiiriin kuuluvilla rikoksilla on yhteyttä edellä mainittuihin harmaisiin tai salaisiin markkinoihin. Näiden rikosten ylikansallisen luonteen on katsottu edellyttävän myös ylikansallisia torjuntamuotoja poliisitoiminnassa. Tietojenvaihdon keskeisten makrorakenteiden (Interpolin AMSS ja ASF¹⁹⁸, Schengenin SIS, Europolin oma tietojärjestelmä) lisäksi Scheptycki mainitsee esimerkkeinä kaksi mielenkiintoista ylikansallista aluetason mikro-rakennetta: *LinguaNet*-projekti ja *Palma*-projekti. Ensin mainittu tietojenvaihtojärjestelmä yhdistää toisiinsa poliisiasemia 12 asemapaikkakunnalla Belgiassa, Hollannissa, Ranskassa ja Isossa-Britanniassa ja tätä verkostoa laajennetaan. Palma-projekti on Saksan Aachenin, Belgian Liegen ja Hollannin Maastrichtin välinen informaatioverkosto. Informaatiojärjestelmien kehittämisen lisäksi toinen keskeinen ylikansallisen poliisitoiminnan kasvua ennakoiva piirre on legaalisten instrumenttien ja vähemmän muodol-

¹⁹⁷ Ks. Scheptycki 1998: 490-493; Goldstein 1990.

¹⁹⁸ ‘Automated Message Switch System’ (AMSS) ja ‘Automated Search Facility’ ASF).

listen keskinäisen avunannon järjestelyjen lisääntyminen sekä maailmanlaajuisesti että Euroopan tasolla.¹⁹⁹

4.3.3 Uudet poliisimetodit ja vastuu

Paljastava poliisitoiminta ei ole uusi ilmiö, mutta siihen on aina sisältynyt ristiriita tehokkaan poliisitoiminnan ja demokraattisen sietokyvyn välillä. Todellisuudessa esimerkiksi sellainen poliisitoiminta, jossa rikostutkijat esiintyvät vakuuttavina rikollisina soluttautumalla rikollispiireihin ja samanaikaisesti pyrkivät käyttäytymään eettisesti korkealla tavalla sekä lakien ja säännösten mukaan on luonnostaan täynnä vaikeuksia. Legitimaa-tioperustan testaaminen yhtäällä uuden informaatioteknologian tehokkaan hyväksikäytön ja toisaalla kansalaisten perusoikeuksien ja yksityisyyden suojan turvaamisen suhteen on periaatteellisesti vieläkin suurempi ongelma. Viimeisten 25 vuoden aikana rikollisuutta ennakoivasta ja 'salaisesta' (undercover) poliisitoiminnasta on tullut julkinen asia myös läntisessä Euroopassa. Fijnautin ja Marxin mukaan modernissa Euroopassa paljastava poliisitoiminta ei ole ollut mikään marginaalinen ilmiö, vaan siitä on tullut asteittain hyväksytty poliisistrategia.²⁰⁰

Järjestäytyneen rikollisuuden eri muotojen tutkinnassa on lisääntyvästi otettu käyttöön proaktiivisia ja moderneja menetelmiä. Näitä menetelmiä sovelletaan tavallisimmin virallista rikostutkintaa edeltävässä vaiheessa epäiltyä kohtaan ja niiden tarkoituksena on kerätä informaatiota epäiltävistä rikosaktiviteeteista ja tietyn yksilön tai ryhmän mahdollisista suhteista tapahtumiin. Paljastavia tekniikoita kuvaavat sellaiset termit, kuten maksulliset tiedonantajat, huumeiden valeostot, todistajien suojeleoperaatiot, sopimukset rikollisten kanssa, kohdistetut mikrofonit, kiinniotto-operaatiot, puheluiden seuraaminen ja nauhoittaminen, videotallentaminen, tietoverkkojen seuranta²⁰¹

¹⁹⁹ Ks. Scheptycki 1998: 493-498; Martin and Romano 1992; Bigo 1994.

²⁰⁰ Fijnaut and Marx 1995: 1-2.

²⁰¹ Ks. Bruggeman 1997: 184.

Näitä tekniikoita käytetään tavallisimmin erilaisina yhdistelminä. Moniakaan niistä ei ole virallisesti tunnustettu kansallisissa rikostutkintaproseduureissa. Euroopan unionin jäsenmaista Saksa on pisimmällä paljastavien tekniikoiden käytössä ja siellä myös edellytykset näiden tekniikoiden käytölle on säännöstelty yksityiskohtaisesti järjestäytyntä rikollisuutta koskevassa laissa, joka on osa rikoslainsäädännön kokonaisuutta. Lisäksi maakuntien (Länder) poliisilait määräävät täsmälliset edellytykset erityisten preventiivisten poliisivaltuuksien käytölle. Useimmissa muissa Euroopan unionin jäsenmaissa paljastavien poliisitekniikoiden käyttö on säännelty ministeriön määräyksin, mutta joissakin jäsenmaissa tavoitteena on saattaa sääntely lain tasolle.

Den Boerin mukaan lisääntynyt kiinnostus kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta kohtaan ja sitä seuraava kasvu paljastavien poliisitekniikoiden käytössä on johtanut kahteen toisiinsa kytkeytyvään kehitykseen. Ensiksikin rikosoikeusjärjestelmien organisoinnissa on ollut havaittavissa pyrkimys lainvalvontainstituutioiden ja strategioiden keskittämiseen taustana kansainvälistyminen ja rajat ylittävä poliisiyhteistyö. Esimerkiksi sitoutuminen Europolin huumeyksikön EDU:n yhteistyökehykseen on velvoittanut kansallisen keskusyksikön muodostamiseen kaikissa jäsenmaissa. Hajautetun poliisijärjestelmän maissa, kuten Isossa-Britanniassa tämän velvoitteen vaikutukset ovat olleet suhteellisesti merkittävämpiä.²⁰²

Toinen kehityspiirre on ollut se, että uusien rikostutkintamenetelmien käyttö on johtanut lisääntyviin paineisiin vastuujärjestelmien kehittämiseksi lainvalvontaviranomaisten keskuudessa. Esimerkiksi Hollannissa on 1990-luvulla ollut julkisia yrityksiä tavoitteena selvittää ja demonstroida poliisin erikoistutkintamenetelmien käytön laillisuutta. Euroopan unionin tasolla onkin pyritty luomaan legaalista perustaa sellaisille moderneille tutkintamenetelmille, kuten huumeaineiden valvotulle läpilaskulle, agenttien sijoittamiselle ja teleyhteyksien eri muotoihin puuttumiselle.²⁰³

²⁰² Den Boer 1997c: 3-6.

²⁰³ Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaohjelma, Bryssel, 21 huhtikuuta 1997; den Boer 1997c: 3-6.

4.3.4 Europolin vastuumekanismit

Miten Europol ainoana puhtaasti Euroopan unionin poliisiyhteistyörakenteena vastaa paljastavan poliisitoiminnan tuomiin haasteisiin ja demokraattisen kontrollin vaatimukseen? Vähäinen julkinen ja parlamentaarinen keskustelu Europol-toiminnasta on korostanut sitä puolta, että Europol on lähinnä tietoa kokoava, analysoiva ja välittävä yksikkö. Erityisesti on haluttu korostaa sitä, että Europolilla ei ole julkista valtaa sisältävää toimivaltaa jäsenvaltioissa.²⁰⁴ Toiminnan operationaalisen luonteen arviointi on rajoittunut perinteisiin toimivaltakysymyksiin ja perinteiseen poliisimalliin. Esimerkiksi tiedon operatiivista luonnetta itsessään ei ole pohdittu riittävästi. Kuinka siis tiedon ja informaation luonne pitäisi käsittää esimerkiksi Europol-toiminnan yhteydessä?

Ensiksikin operationaalista asemaa pohdittaessa tulisi erottaa strateginen ja taktinen tieto. Dornin ja Whiten mukaan strateginen tieto tai informaatio on sellaista, joka antaa laajan kuvan nykyisistä trendeistä ja mahdollisesta kehityksestä tulevaisuudessa, eikä se ole sensitiivistä. Sen sijaan operationaalinen tai taktinen tieto koskee tiettyä yksilöä tai ryhmiä sekä toimia, joilla valmistellaan rikosta ja jonka tiedon pitää pysyä luottamuksellisena. Erityisesti huumetorjuntaan kerättävän informaation suhteen on ollut havaittavissa potentiaalia lähempään yhteistyöhön tulevan Europolin, sen jäsenmaiden ja Euroopan yhteisön sekä erityisesti Euroopan huumausainevalvontakeskuksen EMCDDA:n²⁰⁵ kesken. Dornin ja Whiten havaintojen mukaan EDU:n johdon ja EMCDDA:n välisen käytännön analyysiyhteistyön perusteella on nähtävissä yleisempää siirtymistä keskitettyyn yhteistyöhön ennalta estävässä rikostorjunnassa.²⁰⁶

Toinen operationaaliseen asemaan liittyvä keskeinen seikka on, että suurten odotusten paineessa Europol-toiminnassa pyritään tehokkuuden optimointiin. Europolin esiasteen EDU:n toimintaa onkin pidetty nopeana,

²⁰⁴ Esimerkiksi Suomen eduskunnan hallintovaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan mietinnöissä hallituksen esitykseen Europol-yleissopimuksen hyväksymiseksi on tämä näkökulma selvästi esillä (HaVM 28/1997 vp ja PeVL 28/1997).

²⁰⁵ The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, joka aloitti toimintansa Lissabonissa 1994 (Council Regulation 302/93 OJ (1993) L 36/1).

²⁰⁶ Dorn and White 1997:85.

kattavana ja epäbyrokraattisena tietojenvaihtokanavana jäsenmaiden viranomaisten välillä.²⁰⁷ Europol-yhteistyön kehyksessä on entistä selvemmin ryhdytty puhumaan tiedosta (intelligence) viitaten proaktiiviseen analyytiseen työhön perustana lainvalvontaviranomaisilta ja muista avoimista tai luotettavista lähteistä saatu informaatio. Tarvetta tällaiseen analyysitoimintaan on huumeisiin, laittomasti organisoituun maahanmuuttoon ja rahanpesuun liittyvien rikosten selvittämisessä ja torjunnassa. Analyysitoiminta on tulevaisuuden Europolin ydinfunktio ja analyytikkojen roolia säätelee tarkasti Europol-yleissopimuksen artikla 10. EDU-toiminnan antamien viitteiden mukaan operatiivinen analyysitoiminta liittyy kiinteästi jäsenmaiden rikostutkijoiden pyytämään analyysitukeen esitutkinnassa kertyneestä materiaalista. Strategiset analyysit ovat puolestaan liittyneet EDU:n tuottamiin omiin raportteihin (huumausaineraportti, laittomaan ajoneuvokauppaan liittyvä raportti) ja analyyseihin, joita ovat pyytäneet jäsenmaiden ministerit, kansalliset keskuskeskukset sekä eri työryhmät Euroopan unionin puitteissa.²⁰⁸

Europolin informaatiokeskeisen toiminnan luonne on ollut määräävänä tekijänä määriteltäessä sen vastuumekanismeja. Storbeckin mukaan Europolin sisäisiä kontrolliproseduureja voidaan todennäköisesti pitää huomattavasti tarkempina ja tehokkaampina, kuin minkä tahansa muun kansainvälisen lainvalvontaviranomaisen ja turvallisuusorganisaation tai jopa monen vastaavan kansallisen elimen vastuujärjestelyjä.²⁰⁹ Käytännössä yksityisyyden suojan takaaminen on kuitenkin vaikea tehtävä vapaan liikkuvuuden ja sen turvaamiseksi tarvittavien kontrollitoimien yhteensovittamisessa. Europol voi välittää säilyttämiään henkilötietoja kolmansille valtioille ja kolmansille elimille, mutta ainoastaan jäsenvaltion antamalla suostumuksella. Kolmansilla valtioilla tarkoitetaan yleissopimuksessa valtioita, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioita. Kolmansien elinten²¹⁰ määrittely on laa-

²⁰⁷ Mm. Kolstela ja Laine 1998:3.

²⁰⁸ Storbeck 1997: 117; Kolstela ja Laine 1998: 10.

²⁰⁹ Storbeck 1997: 125.

²¹⁰ Kolmansilla elimillä tarkoitetaan Euroopan yhteisöjä ja niiden perustamissopimuksen nojalla muodostettuja julkisoikeudellisia elimiä, muita Euroopan unionin yhteydessä perustettuja julkisoikeudellisia elimiä, Euroopan unionin kahden tai useamman jäsenvaltion välisellä sopimuksella perustettuja elimiä, kansainvälisiä järjestöjä ja niiden alaisia julkisoikeudellisia yksiköitä, muita julkisoikeudellisia yksiköitä, jotka

ja. Tietosuojavastuu on sekä tiedot Europolin tietojärjestelmään tallentaneella tai välittäneellä jäsenvaltiolla että kolmansien osapuolten välittämien tietojen ja analysointityön tuloksena olevien tietojen osalta Europolilla itsellään (yleissopimuksen artikla 15). Europolin informaatio-, analyysi- ja hakemistojärjestelmiin viedyistä tiedoista vastaa Europol itse. Henkilötietojen lainmukaisuuden ja oikeellisuuden valvonta kuuluu sekä nimettävälle kansallisille valvontaviranomaisille (artikla 23) että perustettavalle yhteiselle valvontaviranomaiselle, joka muodostuu jäsenmaiden nimeämistä kansallisten tietosuojaviranomaisten jäsenistä tai edustajista (artikla 24).

Europolin yhteisen valvontaviranomaisen tehtävänä on yleissopimuksen mukaisesti valvoa Europolin toimintaa sen varmistamiseksi, että Europolin käytössä olevien tietojen tallentaminen, käsittely ja käyttö eivät vaaranna niiden henkilöiden oikeuksia, joista tiedot on tallennettu. Lisäksi yhteinen valvontaviranomainen valvoo Europolilta peräisin olevien tietojen välittämisen lainmukaisuutta. Valvontaviranomainen muodostaa keskuudestaan muutoksenhakukomitean, jonka tehtävänä on tutkia muutoksenhaut koskien oikeutta tietojen saantiin sekä Europolin tietojärjestelmässä olevien tietojen oikaisu- ja poistamisvaatimuksia.²¹¹ Jokaisella henkilöllä on oikeus pyytää sekä kansallista että yhteistä valvontaviranomaista varmistamaan häntä koskevien tietojen tallentamisen, välittämisen ja käytön lainmukaisuus. Europol-yleissopimuksen mukaan muutoksenhakukomitea on itsenäinen tuomioistuimen kaltainen lopullisia päätöksiä tekevä elin. Muutoksenhakuelimen aseman ja luonteen määrittäminen on muodostunut ongelmalliseksi kysymykseksi erityisesti jäsenten riippumattomuuden sekä asioiden käsittelyn avoimuuden suhteen. Tähän kysymykseen liittyy julkisen kontrollin kehittymisen kannalta se tärkeä seikka, kuinka usein muutoksenhakuja ylipäänsä pyydetään ja minkä tyyppisissä tapauksissa. Lisäksi yksilön suojan suhteen olisi oltava muodostettavissa yleiskäsitys siitä, miten Euroopan Ihmisoikeussopimuksen (ECHR) soveltaminen on otettu huomioon muutoksenhakukomitean päätöksentekoprosesseissa.

ovat olemassa kahden tai useamman jäsenvaltion välisen sopimuksen nojalla ja kansainvälistä rikospoliisijärjestöä (artikla 10 kohta 4).

²¹¹ Artikla 19 kohta 7 sekä artikla 20 kohta 4.

Kaikkienensa tietosuojakysymykset on Europol-yleissopimuksessa otettu huomioon erittäin tarkasti ja sääntelyn oletetaan olevan tiukempaa kuin monissa kansallisissa lainsäädännöissä. Todellisuudessa tietosuoja-määräysten toimivuus testataan kuitenkin vasta käytännön rikostapauksissa sekä kansallisella että Europol-tasolla.²¹² Avoimessa yhteiskunnassa kansalaisten on voitava luottaa siihen, että viranomaisten hänestä antamat tiedot ovat oikeita. Tässä suhteessa Europolin toimintamalleissa ja projekteissa pitäisi tehdä selvä ero sen suhteen onko kysymys rikollisverkostojen yleisestä seuraamisesta vai lainmukaisen todistusaineiston hankinnasta.²¹³ Koska Europol on kolmannen pilarin instituutio sen katsotaan tätä kautta olevan ensimmäiseksi vastuullinen kansallisille parlamenteille.²¹⁴ Euroopan parlamentin mukanaolo puolestaan on yleissopimuksessa määrätty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.6 artiklan perusteella.²¹⁵ Tämän mukaan neuvoston puheenjohtajana toimiva valtio toimittaa vuosittain Euroopan parlamentille erityiskertomuksen Europolin toiminnasta.

Europoliin liittyen Bruggeman näkee uusien poliisitekniikoiden hyväksyttävässä käytössä useita ongelmia, joista voidaan mainita: 1) paljastavan poliisitoiminnan selvän määrittelyn puute; 2) keskittyminen kansainvälisissä yleissopimuksissa yksinomaan huumeisiin; 3) kehittyneiden poliisimenetelmien nimeäminen liian helposti paljastaviksi poliisitekniikoiksi; 4) kansainvälisen paljastavan poliisitoiminnan organisointi edelleenkin epävirallisten verkostojen kautta perustuen keskinäiseen luottamukseen; 5) paljastavan poliisitoiminnan määrittelemättömyys Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön, viranomaisyhteistyön ja legaalisen kehyksen suhteen.²¹⁶

Europol-toiminnan poliittinen kontrolli sekä yleinen legaalinen ja hallinnollinen valvonta on jäsenmaiden oikeus- ja sisäministereiden auktoriteetin alla olevan hallintoneuvoston tehtävänä. Europolin johtaja on puolestaan vastuussa toiminnastaan hallintoneuvostolle muun muassa osallis-

²¹² Storbeck 1997: 126-127.

²¹³ Bruggeman 1997:197.

²¹⁴ Storbeck 1997:126.

²¹⁵ Yleissopimuksen artikla 34.

²¹⁶ Bruggeman 1997: 185

tuen sen kokouksiin. Joidenkin mielestä yleissopimuksen perusteella Europol ei kuitenkaan ole subjekti minkäänlaiselle demokraattiselle kontrollille, eikä demokraattisesti valitulle elimelle.²¹⁷ Ehkä kuvaavana esimerkkinä vastuujärjestelyistä voidaan pitää sitä, että Europolin johtajan tarvitsee ainoastaan pyynnöstä antaa selvitys hallintoneuvostolle ja yhteiselle valvontaviranomaiselle niistä tietosiirroista, joihin johtajan päätöksellä on päädytty välittömän rikosuhan perusteella. Julkisen vastuun kehittymisen kannalta yhtenä tärkeänä kohteena voitaisiin pitää näiden tapausten julkistamista yhteisen valvontaelimen toimesta. Vuosiraportissaan yhteinen valvontaviranomainen voisi julkistaa tilastoja myös niistä tapauksista, joissa alkuperämaan pyynnöstä huolimatta tietoja ei ole tuhottu.

²¹⁷ Esim. Klip 1997: 66.

5. LOPPUTOTEAMUKSIA: Poliisiyhteistyö ja julkinen vastuu

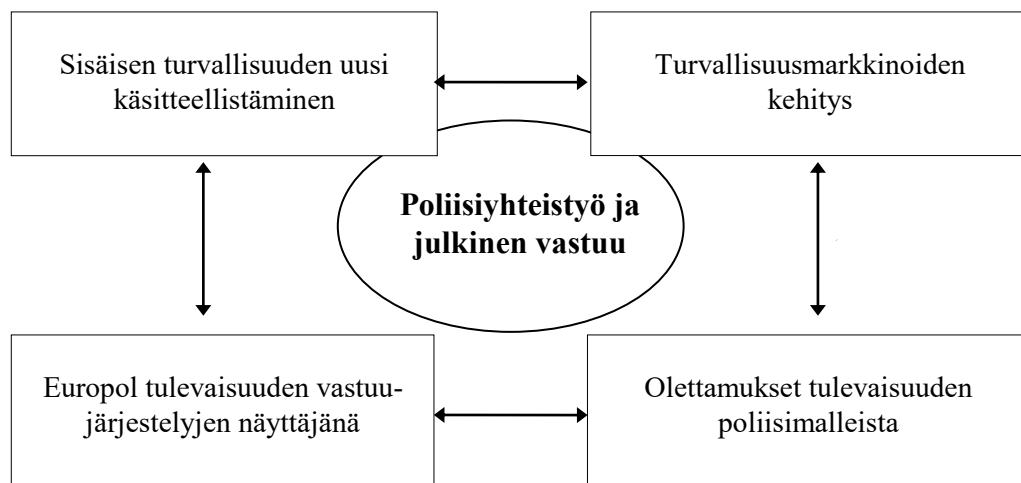
Poliisiyhteistyön vastuukysymysten suhteen ei lähitulevaisuudessa ole odotettavissa nopeita ja yllättäviä muutoksia. Esimerkiksi poliisin ammattikulttuurin mukanaan tuomat erilaiset vaatimukset saattavat pikemminkin lisätä yhteistyöongelmia sitä mukaa, kun yhteiset suunnitelmat asteittain siirtyvät työkäytäntöihin. Europolin sisäisten toimintasääntöjen kehittäminen sekä Schengen järjestelmän sulauttaminen yhteisökompetenssiin ovat tekijöitä, jotka näyttävät suuntaa myös poliisiyhteistyön julkisen vastuun käsitteellistämiseksi.

Poliisiyhteistyön laajemmassa julkisen vastuun määrittelyssä kaikkein syvimpänä vaikeutena on pidettävä **sosiaalisen legitimitetin puutetta**. Poliisiyhteistyön perinteiseen luonteeseen viitaten Euroopan maiden kansalaisilla on yleisesti ollut varsin passiivinen rooli poliisitoiminnan legitimaation muodostumisprosesseissa. Poliisiyhteistyö on kehittynyt diplomaattisen vaiheen ja käytännön tapausten kautta, eikä kansalaisten roolin pohdintaan ole ollut tarvetta paneutua syvällisemmin. Ylipäänsä vastuukysymys ei kansainvälisessä poliisiyhteistyössä ole ollut julkisesti kovin merkittävässä asemassa. Päähuomio esimerkiksi Europol-yleissopimuksen käsittelyssä on ollut yksityisyyden suojaa koskevissa periaatekysymyksissä sekä tietosuojaproseduurien rakentamisessa. Erittäin merkittävänä uutena asiana on tietenkin pidettävä sitä, että Euroopan poliisivirasto on puhtaasti Euroopan unionin rakenteisiin sisältyvä poliisiyhteistyömuoto.

Europolin myötä kiinnostus poliisin laajemman vastuumäärittelyn suuntaan voi lisääntyä tulevaisuudessa tietojenvaihtokäytännön ja yhteistyöprojektien kautta. Uusien poliisimetodien tunnetuksi tuleminen ja niiden osoittautuminen tehokkaiksi rikostorjuntamuodoiksi saattaa myös lisätä julkista kiinnostusta poliisiyhteistyön pidemmän aikavälin tulosten saavuttamista kohtaan. Esimerkiksi Interpolin toiminta maailmanlaajuisten

pedofiilirenkaiden paljastamisessa ja lapsipornographian laajuuden selvittämisessä ei todennäköisesti olisi mahdollista ilman uudenlaisia poliisimethodoja. Tämän tyyppisen rikollisuuden jatkuva seuranta ja paljastumisriskin saaminen mahdollisimman suureksi edellyttää periaatteellista julkista keskustelua, mutta ongelmana on vastuun eri ulottuvuuksien yhteensovittaminen. Esimerkiksi poliittisella tasolla suhtautuminen eri rikosten vakavuuteen vaihtelee edelleenkin huomattavasti maittain. Samoin eri poliisijärjestelmissä vakavan kansainvälisen rikollisuuden käsite on edelleen avoin ja täsmentymätön. Poliisin tuloksellisuusvaatimusten suhteen ei myöskään ole olemassa riittävää kansainvälistä yksimielisyyttä. Lisäksi poliisin organisaatiokulttuuri asettaa aina omia rajoituksia poliisin pitkän aikavälin tulosten saavuttamisessa.

Poliisiyhteistyön julkiseen vastuuseen liittyy monia sekä käytännöllisiä että periaatteellisia kysymyksiä. Tyhjentävää ja yksiselitteistä vastausta siihen kysymykseen, millä tavalla julkinen vastuu on toteutettavissa ei voida antaa. Poliisiyhteistyön julkisen vastuun uutta paradigmaa voidaan hahmottaa monin tavoin. Seuraavassa kuviossa esitetään neljä keskeistä elementtiä, joilla on merkitystä poliisiyhteistyön julkisen vastuun toteutamisessa tulevaisuudessa.



Kuvio 2: Poliisiyhteistyön julkisen vastuun elementit

Nämä neljä keskeistä elementtiä ilmenivät paitsi relevantin kirjallisen aineiston valinnan kautta, erityisesti tehdyn **asiantuntijahaastattelun** tu-

loksena (ks. liite). Seuraavassa käydään lopuksi yhteenvedona läpi näiden neljän kokonaisuuden antama viitekuva poliisiyhteistyön tulevaisuutta ajatellen.

Sisäinen turvallisuus

Sisäisen turvallisuuden käsite on ollut keskeisin määrittäjä kansainvälisessä poliisiyhteistyössä. Tulevaisuudessa perinteistä jakoa ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen ei voida kuitenkaan kategorisesti säilyttää. Uudet turvallisuusuhat ovat luonteeltaan sellaisia, joilla on enenevästi yhteyttä toisiinsa. Euroopan unionin tasolla poliisiyhteistyön ja siihen vaikuttavien politiikkalohkojen, kuten maahanmuuttokysymysten ja turvapaikkaasioiden yhteys toisiinsa on periaatteellisesti tunnustettu tosiasia. Käytännön poliisiyhteistyö nojaa kansalliseen poliisitoimintaan ja päätöksenteko on jatkossakin luonteeltaan hallitusten välistä ja siten eriytettyä toimintaa. Euroopan poliittisesta ja taloudellisesta yhdentymisestä riippumatta kansallisten poliisijärjestelmien erilaisuus säilyy, mutta pidemmällä aikavälillä on odotettavissa poliisin toimintakäytäntöjen yhdentymistä. Tässä suhteessa odotukset Europolin ja sen eri yhteistyösapuolien toimintaa kohtaan kasvavat ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden käsitteellistämässä voi tapahtua lähentymistä eri maiden välillä.

Kansallinen suvereniteetti ja ylikansalliset ratkaisut eivät ole välttämättä keskenään kilpailevia suuntauksia Euroopan tason poliisiyhteistyössä. Kuten Delmas-Marty toteaa, useiden vuosien kokemukset osoittavat, että keskinäisen avunannon sopimukset viranomaisten välillä parantavat nimenomaan kansallisten järjestelmien tehokkuutta.²¹⁸ Tämä tulkinta merkitsee myös sitä, että poliisin kansallisissa vastuumäärittelyissä ulkoista orientaatiota tulisi lisätä. Kansainväliselle poliisiyhteistyölle on ollut luonteenomaista useiden toimijoiden mukanaan tuoma monimutkaisuus. Epätodennäköisenä voidaankin pitää sitä, että Euroopan unionin rakenteisiin sisällytetty poliisiyhteistyö saisi sellaisen ilmenemismuodon, jossa yhdellä keskitetyn mallin mukaisella organisaatiolla olisi hallitseva asema. Kansainvälisen poliisiyhteistyön päärakenteiden luoma toimintaperinne toden-

²¹⁸ Delmas-Marty 1993.

näköisesti säilyttää asemansa, mutta rakenteet yhdentyvät sisällöllisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että turvallisuuskäsitysten muuttuminen heijastuu paitsi kansainvälisen rikollisuuden käsitelmäärityihin myös rikollisuuden torjunnan muotoihin. Taustana tälle kehitykselle on se, että tulevaisuudessa kiinnitetään nykyistä huomattavasti enemmän huomiota poliisiyhteistyön legitimaatioperustaan, jonka on oltava riittävän laaja ja ymmärrettävä.

Turvallisuusmarkkinat

Turvallisuusmarkkinoiden yleinen kaupallistuminen ja poliisin roolin soveltaminen uuteen globaaliin tilanteeseen koskettaa kansainvälistä poliisiyhteistyötä ja erityisesti sen vastuurakenteen kehittymistä. Kansallisella tasolla julkinen turvallisuus on määritelty entistä useammin kansalaisten turvallisuuden tunteen kautta. Turvallisuuskehitystä on voitu mitata ja ennustaa rikosmäärillä ja muilla häiriötekijöillä. Tulevaisuudessa lähiyhteisön turvallisuusideologia ei kuitenkaan perustu ainoastaan sellaisiin sisäisen turvallisuuden markkinoihin, joissa poliisipalvelut ja poliisin asiakas-kunta voidaan rajata melko täsmällisesti etukäteen sopimalla. Todellisuudessa tavanomaiseen rikollisuuteen reagoinnin lisäksi myös kansainvälisen järjestäytyneen vakavan rikollisuuden eri muodot koskettavat välittömästi tai välillisesti kaikkien maiden kansalaisia riippumatta paikallisyhteisön fyysisestä turvallisuustasosta. Taustana tälle kehitykselle on se, että kansainvälinen rikollisuus muuttaa muotoaan liikkuvuuden lisääntymisen ja uuden teknologian hyväksikäytön myötä. Kansainvälinen rikollisuus koskettaa entistä enemmän kansallista rikostorjuntaympäristöä ilman, että itse rikoksentehtyjä tai -aiheuttajia voitaisiin fyysisesti tunnistaa. Tulevaisuudessa esimerkiksi tietorikollisuus voi olla luonteeltaan täysin toisenlaista, kuin mihin nykyinen torjuntakoneisto on varautunut. Samoin turvallisuusmarkkinoiden määrittämässä rikostorjuntaympäristössä voi tulevaisuudessa olla täysin uudenlaisia toimijoita, kuin nykyisessä julkisen ja yksityisen turvalan välisessä työnjaossa.

Kansallisella tasolla on tähän asti luotettu siihen, että myös tulevaisuudessa valtio pystyy takaamaan kansalaisille tasapuolisen kohtelun yleisen järjestyksen turvaamisessa. Kansainvälisessä poliisiyhteistyössä, jossa osapuolina ovat lähinnä eri maiden poliisijärjestelmät ja muut yhteistyöviranomaiset ei tällainen kansallinen turvallisuusmalli ole sovellettavissa

sellaisenaan. Syynä kansallisten ja kansainvälisten poliisimallien yhteensovittamisongelmaan on ensiksikin se, että kansainvälisessä poliisiyhteistyössä on useita toimijoita. Toiseksi Euroopan tason poliisiyhteistyö on enemmän hallitusten välistä ja itse poliisitoiminta säilyy edelleenkin kansallisena. Parlamenttien asiana on edelleenkin, kuinka paljon poliisitoimintaan todellisuudessa panostetaan. Euroopan tasolla tapahtuu kuitenkin horisontaalista kehitystä eri ohjelmiin²¹⁹ käytettävän yhteisrahan muodossa. Toisaalla esimerkiksi Saksassa nähdään mahdollisena, että tulevaisuudessa olisi myös Euroopan tason rahoitusratkaisuja, vaikkakin pääperiaatteena säilyisi kansallinen poliisirahoitus ja siihen liittyvä päätöksenteko.

Europolin tuleva rooli

Europolin tulevasta roolista on vielä liian aikaista sanoa mitään varmaa, mutta tulevassa toiminnassa on selvästikin olemassa paineita operationaaliseen suuntaan. Odotukset Europolia kohtaan liittyvät nimenomaan vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen ja Europolin tulisikin toimintastrategiassaan pyrkiä lähemmäksi informaation lähteitä. Tavoitteena ei kuitenkaan tule olla FBI:n luonteinen poliisitoiminta, vaan Europolin on kehitettävä omia kansallisesta suvereniteetista lähteviä toimintamalleja. Europolin roolia tietojenvaihtokanavana ja keskeisenä analyysiyksikkönä on täydennettävä horisontaalisella kansallisten poliisivoimien välisellä yhteistyöllä. Käytännössä Europol-toiminnan operatiivinen luonne merkitsee normaalin koordinoitavuuden lisäksi osallistumista kansalliseen poliisityöhön Europolin työryhmien kautta. Olennaista tässä suhteessa on se, että tulevaisuudessa yhteistyöalueita voidaan muuttaa toimintaympäristön vaatimusten ja tietyn rikollisuusilmiön mukaiseksi. Tässä suhteessa Euroopan unionin neuvoston rooli on merkittävä.

Europolin toimintaan liittyvä tietosuoja nähdään parlamentaarisenä kysymyksenä siinä mielessä, että Europoliin on luotu kansallisista edustajista koostuva valvontaelin. Tietosuojasäännösten katsotaan olevan erittäin

²¹⁹ Tällä hetkellä keskeisiä III pilarin rahoitusohjelmia ovat: **Odysseys**: turvapaikkakysymykset sekä maahanmuuttoasiat; **Falcone**: järjestäytynyt rikollisuus; **Stop**: ihmis- ja lapsikauppa; **Oisin**: poliisiyhteistyö; **Grotius**: oikeudellinen yhteistyö; **Daphne**: naisiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta.

tiukkoja, eikä riskiä siihen, että sensitiivistä tietoa käytettäisiin väärin tarkoituksiin pidetä kovinkaan suurena. Erityisesti Saksassa on tämän asian suhteen ollut epäilyjä ja käytännössä Europolinkin on työskenneltävä tämän tietosuojariskin kanssa. Todellisuudessa tietosuojaan liittyy kuitenkin monia sellaisia asioita, joiden kehityksestä saadaan selvyyttä vasta käytännön myötä erityisesti tuomioistuinratkaisuilla.

Tietosuojan korostuneisuudesta huolimatta Europol -toiminnan ja demokraattisen kontrollin välinen suhde ei ole noussut kovin merkittäväksi julkisen keskustelun aiheeksi. Yhtenä syynä tähän on se, että on olemassa monia eroavia näkökulmia vastuumekanismien kehittämistarpeesta koskien kansainvälistä ja Euroopan tason poliisiyhteistyötä. Yhtäällä pitäisi olla kansallinen kontrollimekanismi hallitusten välisen toiminnan suhteen ja toisaalla tulisi kehittää Euroopan tason kontrollitoimia yhteisötason päätösten suhteen. Esimerkiksi Euroopan unionin parlamentin, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan unionin oikeusasiamiehen ratkaisut ja kannanotot ovat hyvin merkittäviä suunnan näyttäjiä demokraattisen vastuun toteuttamisprosessissa. Tällaista yhteisötason lisäpanostusta julkisemman vastuun toteuttamiseksi tarvitaan, koska kansalaisten suurempi vaikutusmahdollisuus valittujen politiikkalinjojen suhteen on suhteellisen vähäistä.

Todellisuudessa Euroopan kansalaisilla on syvä huoli huumeongelman ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntamahdollisuuksia kohtaan. Sitä esimerkiksi Europolilla on sosiaalista legitimitettä toimiensa oikeutuksen suhteen. Kansalaisilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta muodostaa käsitystään siitä, mikä on kaikkein sopivin ja tehokkain ratkaisutapa vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Tulevaisuudessa poliisiyhteistyön sosiaalinen legitimitetti ei voi nojata pelkästään asiantuntijanjärjestelmään ja parlamentaariseen päätöksentekojärjestykseen. Uudenlaisia osallistumismekanismia, joissa kansalaisten rooli on nykyistä merkittävämmässä asemassa, on välttämätöntä kehittää myös poliisiyhteistyön alueella. Poliisin kannalta kysymys on toimintaympäristön käsitteellistämisestä, johon tehtävään kuuluu kansalaisten arviointiroolin kytkentä suunnittelu- ja informaatioprosesseihin. Kansalaisnäkökulman lisääminen johtaisi kriittiseen arviointiotteeseen, mikä puolestaan edellyttäisi suurempaa julkista näkymistä ja voimavarojen suuntaamista tuottavasti.

Vastuunäkökulmasta Europolin merkitys kansallisten järjestelmien tehokkuuden lisäämisessä on ilmeistä, toisaalta uusien jäsenmaiden myötä eri poliisijärjestelmien keskinäinen ymmärtäminen voi muodostua entistä vaikeammaksi asiaksi. Europolin ja sen jäsenvaltioiden vastuuproseduurien uudenlainen legitimaatioperustaa vahvistava tulkinta riippuu sekä kansallisen tason aktiivisuudesta että Europolin yhteyksien kehittymisestä kolmansien tahojen suuntaan.

Tulevaisuuden poliisimallit

Tulevaisuuden poliisimallien suhteen yleinen oletus on, että uudenlainen poliisiyhteistyömalli, kuten Europol-yhteistyö ei ole kovin näkyvää toimintaa yhteisötasolla. Julkista epätietoisuutta aiheutuu siitä, että monissa Euroopan maissa poliisi on pääasiassa tekemisissä läpinäkyvien ja poik-kihallinnollisten yleisen turvallisuuden kysymysten kanssa. Esimerkiksi pohjoismaissa preventiivistä yhteisöpoliisimallia pyritään soveltamaan kaikkeen poliisitoimintaan rikostutkinta mukaan lukien. Periaatteena on, että ennalta estävä linja poliisin toiminnasta aina syyttämiseen ja tuomioihin saakka olisi niin läpinäkyvää ja käsitteellisesti selvää, että kansalaiset voisivat myös itsenäisesti arvioida toiminnan oikeutusta. Yhtenä keskeisenä menestystekijänä uusissa kansainvälisen poliisiyhteistyön Euroopan ratkaisuissa onkin se, kuinka poliisikulttuurin Pohjoinen-Etelä kuilua kavennetaan. Schengen-ratkaisussa ja Europol-toiminnassa on lähimmän viiden vuoden aikana nähtävissä, painottuuko rajat ylittävän poliisitoiminnan luonne enemmän Etelä-Euroopan korkean poliisitoiminnan suuntaan vai tuoko pohjoismainen poliisikulttuuri uutta matalan poliisitoiminnan ulottuvuutta poliisiyhteistyöhön. Tulevaisuudessa joudutaan arvioimaan, voidaanko näitä kahta poliisikulttuuria pitää lainkaan erillisinä suuntautumisvaihtoehtoina.

Euroopan poliisiyhteistyön yhteiskunnallisen vastuun määrittämisessä yksi keskeisimmistä vaatimuksista on poliisijärjestelmien erilaisuuden huomioon ottaminen. Tässä suhteessa myöskään uusia poliisi-instituutioita ei voida tarkastella irrallaan laajemmasta yhteiskunnallisesta yhteydestään. Esimerkiksi valtioiden maantieteellinen sijainti ja niiden kansalaisten erilaiset yhteiskunnallistaloudelliset intressit määräävät suhtautumista sellaisiin yhteisen intressin asioihin, kuten järjestäytyneeseen rikollisuuteen se-

kä maahanmuutto, turvapaikka- ja pakolaiskysymyksiin. Euroopan unionin kehittäminen yhteiseksi turvallisuuden alueeksi ja turvallisuusyhteisöksi kohtaa myös tulevaisuudessa erilaisia ideologisia, kulttuurisia ja yksilöllisiä vaatimuksia.

Tulevaisuudessa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden kontrolloinnin voidaan olettaa siirtyvän asteittain kansalliselta tasolta myös kansainvälisten instituutioiden vastuulle. Tässä suhteessa kysymys ei kuitenkaan ole siitä, että kansallista suvereniteettia siirtyisi ylikansallisille elimille tai syntyisi uusia Euroopan tason valvontajärjestelmiä. Kansainvälistä lainvalvontayhteistyötä on ennemminkin tarkasteltava sellaista globalisoitumiskehitystä vasten, jossa on mukana sekä varauksellista suhtautumista uusiin yhteisiin instituutioihin, että jäljelle jäävää lojaliteettia kansallisvaltiota kohtaan. Tämä vuorovaikutteisuus, jossa poliisiyhteistyö ja uudenlainen turvallisuusajattelu tulisi kytkeä entistä enemmän toisiinsa merkitsee kuitenkin monia periaatteellisia kysymyksiä pyrittäessä vastaamaan kansainväliseen rikollisuuskehitykseen. Tässä suhteessa toivottavaa olisi, että periaatteellinen julkinen keskustelu tulevaisuuden poliisimalleista ja turvallisuuden moniulotteisuudesta lisääntyisi.

LÄHDELUETTELO

Alderson (1985): *Police and Social Order*, in Roach, John - Thomanek, Jürgen (eds.), 'Police and Public Order in Europe'. Billing & Sons Ltd. Great Britain, 1985.

Anderson, Malcolm (1989): *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Cooperation*. Oxford: Clarendon Press.

Anderson, Malcolm (1991): *The French Police and European Police Cooperation*. Edinburgh.

Anderson, Malcolm - Boer, Monica den - Cullen, Peter - Gilmore, William - Raab, Charles - Walker, Neil (1995): *Policing the European Union*. Oxford: Clarendon Press.

Anderson, Malcolm (1994): *The agenda for police cooperation*, in Anderson, Malcolm and Boer, Monica den (eds.), 'Policing Across National Boundaries'. Pinter Publishers. London.

Barents, Réne (1997): *Some Observations on the Treaty of Amsterdam*. 'Maastricht Journal', 4: 332-345.

Beck, Ulrich (1992): *The Risk Society*. London.

Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*. London: Macmillan.

Benyon, John (1996): *The Politics of Police Co-operation in the European Union*. 'Institutional Journal of the Sociology of Law', Scarman Centre for the Study of Public Order, University of Leicester, U.K., No 4: 353-379.

Beyers, Hans (1993): *Police observation and the 1990 Schengen Convention*. 'European Journal on Criminal Policy and Research', no. 4: 83-107.

Bigo, Didier (1994): *The European Internal Security Field*, in Anderson, Malcolm and Boer, Monica den (eds.), 'Policing Across National Boundaries'. Pinter Publishers. London.

Boer, Monica den and Walker, Neil (1993): *European Policing after 1992*, 'Journal of Common Market Studies', 31: 1, 3-28.

Boer, Monica den (1994a): *Europe and the Art of International Police Cooperation: Free Fall or Measured Scenario?*, in O'Keeffe, David and Twoney, Patrick, M. (eds.), 'Legal Issues of the Maastricht Treaty', London, Chancery.

Boer, Monica den (1994b): *The Quest for European policing: rhetoric and justification in a disorderly debate*, in Anderson, Malcolm and Boer, Monica den (eds.). 'Policing across National Boundaries'. Pinter Publishers. London.

Boer, Monica den (1995): *Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse?*. 'Common Market Law Review', 32, 555-578.

Boer, Monica den (1996): *Evolution of Cross-Border Policing in Europe*. 'Current Politics and Economics of Europe', Volume 5, Number 2/3: 107-127.

Boer, Monica den (1997a): *Step by Step Progress: An Update on the Free Movement of Persons and Internal Security*. 'Eipascope', No. 2, 8-11.

Boer, Monica den (1997b): *Wearing it Inside Out: European Police Cooperation between Internal and External Security*. 'European Foreign Affairs Review', Volume 2, Issue 4, 491-508.

Boer, Monica den (1997c): *Introduction*, in Boer, Monica den (ed.). 'Undercover Policing and Accountability from an International Perspective'. European Institute of Public Administration.

Boer, Monica den (1998a): *Steamy Windows: Transparency and Openness in Justice and Home Affairs*, in Deckmyn, Veerle and Thomson, Ian (eds.). 'Openness and Transparency in the European Union'. European Institute of Public Administration.

Boer, Monica den (1998b): *Taming the Third Pillar: Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU*. European Institute of Public Administration.

Brodeur, J.P. (1983): *High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities*. 'Social Problems', 30: 507-520.

Bruggeman, Willy (1997): *Undercover Policing in the EU: Proposals for a New System*, in den Boer, Monica (ed.). 'Undercover Policing and Accountability from an International Perspective'. European Institute of Public Administration, 183-197.

Bruggeman, Willy (1998): *Data Protection Issues in Interinstitutional Information Exchange: The Case of Criminal and Administrative Intelligence*. Europol, Provisional Version.

Buzan, B. (1991): *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York.

Calvi, F. (1993): *Het Europa van de peetvarden: de mafia verovert een continent*. Leuven/Amsterdam.

Delmas - Marty, Mireille (1993): *Better or Worse*, in Mireille Delmas-Marty (ed.), 'What Kind of Criminal Policy for Europe', Kluwer Law International. The Netherlands.

Dorn, Nicholas (1995): *Subsidiarity, police cooperation and drug enforcement: Some structures of policy-making in the EC*. 'European Journal on Criminal Policy and Research', Volume 1, No. 2, 30-47.

Dorn, Nicholas and White, Simone (1997): *Beyond 'Pillars' and 'Passerelle' Debates: The European Union's Emerging Crime Prevention Space*. 'Legal issues of European integration', Law Review of the Europa Instituut, University of Amsterdam, Volume 24, Issue 1, 79-93.

Dunsire, Andrew (1978): *Control in a Bureaucracy*. Martin Robertson & Co. Ltd. Oxford.

Duyn, P. van (1993): *Implications of cross-border crime risks in an open Europe*. 'Crime, Law and Social Change', 20: 99-111.

Fijnaut, Cyrille (ed.) (1993): *The Internationalization of Police Cooperation in Western Europe*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Fijnaut, Cyrille and Hermans, R. J. (eds.) (1987): *Police Cooperation in the European Community*. Lochem.

Fijnaut, Cyrille and Marx, Gary T. (1995): *Introduction: The Normalization of Undercover Policing in the West; Historical and Contemporary Perspectives*, in Fijnaut, Cyrille and Marx, Gary T. 'Undercover, Police Surveillance in Comparative Perspective'. Kluwer Law International.

Fijnaut, Cyrille and Verbruggen, Frank (1987): *The Eagle Has Not Landed Yet. The Federalization of Criminal Investigation: Precedents and Comparisons* in Boer, Monica den (ed.). 'Undercover Policing and Accountability from an International Perspective'. European Institute of Public Administration.

Finer, H. (1978). *Administrative responsibility in democratic government*, in F.E. Rourke (ed.), 'Bureaucratic power in national politics'. Boston: Little, Brown.

Giddens, A. (1979): *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Macmillan Press Ltd. London.

Giddens, A. (1984): *The Constitution of Society*. Cambridge, Polity Press.

Giddens, A. (1991): *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the late Modern Age*. Cambridge.

Goffman, Erwing (1959): *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Doubleday.

Gold, M. and Levi, M. (1994): *Money-Laundering in the UK: An appraisal of suspicion-based reporting*. London.

Goldsmith, A. (1990): *Taking Police Culture Seriously: Police Discretion and the Limits of the Law*. 'Policing and Society', 1: 91-114.

Goldstein, Herman (1990): *Problem-Oriented Policing*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

Gradin, Anne (1998): *The Third Pillar. Commentary*. 'European Access', No. 1, February.

Gruber, Judith E. (1987). *Controlling Bureaucracies, Dilemmas in Democratic Governance*. The Regents of the University of California, USA:

Hebenton, Bill and Thomas, Terry (1995). *Policing Europe. Co-operation, Conflict and Control*. St. Martin's Press.

Hill, Dilys M. (1994): *Citizens and Cities: Urban policy in the 1990s*. Harvester Wheatsheat, Great Britain.

Holdaway, Simon (1993): *Modernity, rationality and the baquette*, in 'Police cooperation and private security', *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 1, No 4, 53-70.

Jean, Carlo (1998): *The Role of the Nation State in Providing Security in a Changed World*. 'The International Spectator, Volume XXXIII, No. 1, Jan-Marc.

Klip, A.H. (1997): *Europol, who is watching you?*, in 'Democracy, Migrants and Police in the European Union: The 1996 IGC and Beyond', Standing Committee of experts in international immigration, refugee and criminal law. Forum, Utrecht.

Kolstela, Olli ja Laine, Jarmo (1998): *Raportti EDU:n toiminnasta 1997*. Europol Drugs Unit, Suomen ryhmä. Haag 19.1.1998.

Kooiman, Jan - Vliet, Martijn (1993): *Governance and Public Management*, in Eliassen, Kjell A. - Kooiman, Jan. 'Managing Public Organizations'. SAGE Publications.

Letto-Vanamo, Pia (1998): *Eurooppa oikeusyhteisönä*. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutti, 36.

Levi, M. (1993): *The Extent of Cross-Border Crime in Europe: the view from Britain*. 'European Journal of Criminal Policy and Research', vols.1-3: 57-76.

Maanen, John van (1983): *The Boss: First-Line Supervision in the American Police Agency*, in Punch, Maurice (ed.): 'Control in the Police Organization'. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Majone, G. (1993): *The European Community between Social Policy and Social Regulation*. 'Journal of Common Market Studies', 31: 154-170.

Manning, Peter (1977): *Police Work*. Cambridge (Mass.), MIT Press.

Martin, J. M. and Romano, A.T. (1992): *Multinational Crime; Terrorism, Espionage, Drug and Arms Trafficking*. SAGE. London.

Monar, Jörg (1998): *Legitimacy of EU Action in Justice and Home Affairs: An Assessment in the Light of the Reforms of the Treaty of Amsterdam*, in Boer, Monica den - Guggenbühl, Alain - Vanhoonaker, Sophie, 'Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam', European Institute of Public Administration, Maastricht, 205-228.

Müller-Graff, Peter-Cristian (1994): *The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty*. 'Common Market Law Review', 31: 493-510.

Møller, J. Østrøm (1995): *The Future European Model: Economic Internationalization and Cultural Decentralization*. Mansell Publishing Ltd., London.

Nadelman, E. (1990): *Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society*. 'International Organization'. vol. 44: 479-5226.

Outrive, L. van (1992): *Europol*. 'Committee on Civil Liberties and Internal Affairs', European Parliament. Strasbourg.

Pajuoja, Jussi (1998): *Keskitetystä järjestelmästä suoriin yhteyksiin: Poliisitoiminta ja rikosasioiden kansainvälisen oikeusavun kehitys*. Keskusrikospoliisi, Vantaa.

Punch, Maurice (1983). *Control in the Police Organization*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Raab, C. D. (1994): *Police cooperation: the prospects for*, in Anderson, Malcolm and Boer, Monica den (eds.), 'Policing Across National Boundaries'. Pinter Publishers. London.

Reiner, Robert (1991): *A Much Lower Pedestal*. 'Policing', vol. 7: 225-238.

Reiner, Robert (1992): *Policing a Postmodern Society*. 'Modern Law Review', Volume 55, No 6: 761-781.

Reuss-Ianni Elizabeth - Ianni Francis A.J. (1983): *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*, in Punch, Maurice (ed.): 'Control in the Police Organization'. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Rusconi, Gian, Enrico (1998): *The Difficulty in Building a European Identity*. 'The International Spectator', Volume XXXIII, No. 1, Jan-March.

Ruyver, Brice de and Vermeulen, Gert and Beken, Tom Vander (1997): *Schengen and Undercover Policing Methods: Should National laws Follow Suit?*, Boer, Monica den (ed.). 'Undercover Policing and Accountability from an International Perspective'. European Institute of Public Administration.

Scheptycki, J.W.E. (1995): *Transnational Policing and the Makings of a Postmodern State*. 'British Journal of Criminology', Volume 35, No 4: 613-635.

Scheptycki, J.W.E. (1998): *Policing, Postmodernism and Transnationalization*. 'British Journal of Criminology', Volume 38, No 3: 485-503.

Skolnick, J. (1975): *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. Berkeley.

Storbeck, Jürgen (1997): *Coordinating the Flow of European Intelligence: Europol's Accountability Mechanisms*, in Boer, Monica den (ed.). 'Undercover Policing and Accountability from an International Perspective'. European Institute of Public Administration, 117-128.

Waddington, P. (1991): *The Strong Arm of the Law*. Oxford, University Press.

Walker, Neil (1993): *The accountability of European police institutions*, in 'Police cooperation and private security', European Journal on Criminal Policy and Research, Volume 1, No 4, 34-52.

Walker, Neil (1995): *Policing the European Union: The Politics of Transition*, in Marenin, Otwin (ed.), 'Policing Change, Changing Police', Garland Publishing, Inc., New York and London.

Weber, Max (1922). *Economy and Society*. University of California Press. Los Angeles 1978.

Woodward, Rachel (1993): *Establishing Europol*, in 'Police cooperation and private security', European Journal on Criminal Policy and Research, Volume 1, No 4, 7-3

Esa Käyhkö
27-jul-1998

QUESTIONNAIRE

Public security in future

We can suppose that there will be many official and private actors in the field of international police cooperation in the future and it is apparent this development will lead to a “crowded policy space”.

- (1) Do you think the competition in the security market will increase?*
- (2) Who are the principal decision-makers and how should scarce public resources be shared in providing security at the European level?*
- (3) Do you think there should be a common procedure for national police budgets? Should there be an EU fund for national police budgets?*

Europol's role

- (1) Do you regard the Europol agency as a kind of core structure for combating organized crime in Europe?*
- (2) Do you think that extending Europol's operational powers will enhance its alertness and efficacy?*
- (3) Could you give an example of how Europol's special task forces will be used?*
- (4) How do you estimate the risk of sensitive private information on an individual being used in an uncontrolled way?*
- (5) Do you agree that full immunity should apply to Europol and its staff? Does this relate to Europol's future operational mandate?*
- (6) Will there be a second Europol Convention? If so, when? What obstacles do you foresee?*

Europol and democratic control

There are many divergent approaches to how to improve the accountability mechanisms in European police cooperation. On the one hand there has to be national control over intergovernmental activities and the other hand there

Postal Address:

P.O. Box 1229
NL-6201 BE Maastricht

Business Address:

O.L. Vrouweplein 22
Tel. 31-(0)43-32 96 222
Fax 31-(0)43-32 96 296
ABN-Amro Bank 41.35.20.358
Postbank 3433399
E-Mail: general@eipa.nl
Website: <http://www.eipa.nl>

should be European control over Community activities. The European Parliament, the European Court of Justice, the Court of Human Rights, etc. are very significant elements in the process of democratic accountability, but should there be something more? As we know there is a deep concern about the drug problem and organized crime and public support for combating that kind of crime is high and also can be evaluated.

- (1) How can people and citizens know that the present Europol model is the most appropriate and effective one?*
- (2) How can we ensure that Europol does the right things?*
- (3) Do you think that there is a role for the citizens other than merely supporting the policing strategy decided on by senior officials and a few politicians involved in police issues?*
- (4) Should we measure the public trust in Europol and if so, how can we do it?*

Future policing model

A general prejudice is that Europol's activities are largely invisible to the community. The police in many European countries deal with transparent and horizontal public order issues, like 'policing on the street'. Countries like Sweden and Finland apply preventive policing model. The line in criminal cases from police activities to prosecution and judgement should be transparent and procedurally clear to the extent that people are able to understand and accept the purpose of effective police action.

- (1) Do you think the future European policing model will be a system fixed between 'high' and 'low' policing cultures or will there be some kind of convergence process?*
- (2) Which police system do you think prevails within the EU, vertical police cooperation (centralized, hierarchical) or more horizontal and 'social' (decentralized, "flat", community-oriented) police cooperation within the multi-agency model?*

Postal Address:

P.O. Box 1229
NL-6201 BE Maastricht

Business Address:

O.L. Vrouweplein 22
Tel. 31-(0)43-32 96 222
Fax 31-(0)43-32 96 296
ABN-Amro Bank 41.35.20.358
Postbank 3433399
E-Mail: general@eipa.nl
Website: <http://www.eipa.nl>