EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.4.2006
KOM(2006) 167 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

neuvoston yhteiseen kantaan 2005/69/YOS perustuvasta toiminnasta

{SEK(2006) 502}

KOMISSION KERTOMUS

neuvoston yhteiseen kantaan 2005/69/YOS perustuvasta toiminnasta

JOHDANTO

Eurooppa-neuvosto kehotti 25. maaliskuuta 2004 antamassaan terrorismin torjuntaa koskevassa julistuksessa neuvostoa jatkamaan työtä, jonka tarkoituksena on luoda Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja Interpolin tietokantaan perustuva yhdennetty järjestelmä varastettuja tai kadonneita passeja koskevien tietojen vaihtamiseksi.

Sittemmin neuvosto vahvisti yhteisen kannan 2005/69/YOS ensimmäisenä vastauksena kehotukseen, ja samalla ennakoitiin, että toimenpidettä seuraisi teknisten ominaisuuksien luominen SIS II:een kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Yhteinen kanta velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että niiden toimivaltaiset viranomaiset vaihtavat varastettuja, kadonneita tai kavallettuja passeja ja tyhjiä passeja koskevat tiedot, jotka on käsitelty erityiseen tietojärjestelmään tallentamista varten, ja kunnioittavat samalla rekisteröityjen perusoikeuksia.

1. YHTEISEN KANNAN KESKEISET VAATIMUKSET

Komissio on yhteisen kannan perusteella yksilöinyt viisi eri velvoitetta, jotka jäsenvaltioille on asetettu, eli velvoite

– vaihtaa kaikkia nykyisiä ja tulevia passeja koskevia tietoja (määritelmän mukaisesti) Interpolin kanssa

– jakaa tällaiset tiedot vain niiden Interpolin jäsenten kanssa, jotka takaavat henkilötietojen suojan riittävän tason ja noudattavat henkilötietojen automaattista käsittelyä koskevia perusoikeuksia ja-vapauksia

– varmistaa, että tällaiset tiedot vaihdetaan Interpolin kanssa heti kun ne on tallennettu kansalliseen tietokantaan tai SIS:ään

– varmistaa, että niiden toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset käyttävät Interpolin tietokantaa hakeakseen tietoja, jotka ovat tarpeen heidän tehtäviensä hoitamiseksi

– varmistaa sellaisten infrastruktuurien luominen, joiden avulla edesautetaan tiedonhakua, viimeistään joulukuuhun 2005 mennessä.

2. KERTOMUKSEN TARKOITUS JA ARVIOINTIMENETELMÄ

Yhteisen kannan 4 artiklan mukaisesti Euroopan komissio on saanut tehtäväksi toimittaa neuvostolle kertomus yhteiseen kantaan perustuvasta toiminnasta jäsenvaltioissa.

Neuvosto arvioi kertomuksen pohjalta, missä määrin jäsenvaltiot ovat noudattaneet yhteistä kantaa, ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin.

Komissio lähetti saamansa tehtävän mukaisesti 3. elokuuta 2005 kyselyn kaikkiin 25 jäsenvaltioon. Kyselyn oli määrä tuottaa vastauksia, joiden avulla voitaisiin todeta yhteiseen kantaan perustuvan toiminnan laajuus, muodot ja menetelmät.

Ainoastaan 17 jäsenvaltiota palautti vastaukset kyselyyn.

Vastaukset saatiin seuraavista jäsenvaltioista:

Itävalta	Belgia	Tšekki	Viro	Suomi
Saksa	Espanja	Italia	Liettua	Luxemburg
Alankomaat	Portugali	Slovenia	Slovakia	Yhdistynyt kuningaskunta
Puola	Latvia			

Vastauksia ei saatu seuraavista jäsenvaltioista:

Tanska	Kreikka	Ranska	Irlanti	Kypros
Unkari	Malta	Ruotsi		

On aiheellista huomauttaa, että tämä kertomus annetaan tietoisena yhteisen kannan 4 artiklan vaatimuksesta, jonka mukaan komissio toimittaa kertomuksen neuvostolle viimeistään joulukuussa 2005. Näin ollen kertomus on laadittu jäsenvaltioiden enemmistöstä saadun poikkileikkauksen eikä siis kaikista 25 jäsenvaltiosta kerätyn täydellisen vastausjoukon perusteella.

Komission saaman kansallisen tiedon laatu vaikuttaa eittämättä tämän kertomuksen laatuun ja arvoon. Osa komission saamista tiedoista oli epäselviä tai epätäydellisiä, tiedoissa viitataan kotimaan lakiin ja muihin säännöksiin niitä juurikaan tarkentamatta, ja ne pohjautuvat erilaisiin tulkintoihin esitetyistä kysymyksistä jäsenvaltiosta riippuen. Koska yhteisen kannan suhteellisen laajoille ilmauksille voidaan antaa eri tulkintoja, annetuista vastauksista ei myöskään aina heti selviä, onko keskeiset artiklat pantu täytäntöön. Tässä on toisinaan kysymys asteesta eikä niinkään absoluuttisesta mitasta.

3. VASTAUSYHTEENVEDOT

3.1. Miten jäsenvaltionne pani täytäntöön eräiden tietojen vaihtoa Interpolin kanssa koskevan yhteisen kannan (2005/69/YOS)?

Tähän kysymykseen saadut vastaukset osoittivat, että jäsenvaltiot olivat useassa eri toimintavaiheessa yhteisen kannan suhteen. Vastauksista voidaan päätellä, että ainakin yleisesti yhteiseen kantaan perustuvassa toiminnassa on edistytty kohtalaisesti, vaikkakaan ei kaikilta osin. Vastausten enemmistö viittaa siihen, että 3 artiklan 1 kohdan keskeiset säännökset on pantu täytäntöön monissa jäsenvaltioissa, kun taas 3 artiklan 3 kohdan säännökset ovat olleet paljon vaativampi tehtävä. Useimmissa tapauksissa asianmukaiset

tiedot on toimitettu (tai niitä ollaan toimittamassa) Interpolille. Vastaukset näyttävät kuitenkin osoittavan, että vain pieni joukko jäsenvaltioita on onnistunut luomaan infrastruktuurit, joiden avulla toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset pystyvät käyttämään Interpolin tietokantoja.

3.2. Vaihtaako jäsenvaltionne kaikki passeja koskevat tiedot (yhteisen kannan 2005/69/YOS 2 artiklan 1 alakohdan määritelmän mukaan) Interpolin kanssa siten kuin yhteisen kannan 2005/69/YOS 3 artiklan 1 kohdassa edellytetään?

Seitsemästätoista vastaajasta 11 vaihtaa passeja koskevia tietoja Interpolin kanssa, ja kolme vastaajaa aikoo välittömästi näin toimia. Espanja, Viro ja Slovakia ovat jäsenvaltiot, jotka eivät nykyisin vaihda tietoja. Vaihdettujen tietojen lajit eivät aina ole niin täydelliset kuin yhteisessä kannassa edellytetään. Esimerkiksi Puola toimittaa vain sellaisia passeja koskevat tiedot, jotka on rikoksen seurauksena kadotettu tai varastettu.

3.3. Vaihtaako jäsenvaltionne yhteisen kannan 2005/69/YOS 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti kaikkia passeja koskevat tiedot myös Interpolin kanssa heti kun ne on tallennettu asianmukaiseen kansalliseen tietokantaanne tai SIS:ään, jos jäsenvaltionne osallistuu siihen? Kuvatkaa työvaiheet, etenkin menetelmä, jonka avulla varmistetaan, että tiedot vaihdetaan Interpolin kanssa heti kun ne on tallennettu asianmukaiseen kansalliseen tietokantaan tai SIS:ään.

Ani harvat vastaajat väittävät onnistuneensa vaihtamaan *heti* tiedot Interpolin kanssa. Ainoastaan kolme jäsenvaltiota eli Portugali, Alankomaat ja Saksa väittävät päässeensä tähän (tosin on epäselvää, toimittaako Alankomaat ylipäänsä tietoja), ja Portugalin tapauksessa toimitus tapahtuu faksilla/sähköpostitse. Seitsemän jäsenvaltiota vaihtaa kuitenkin tietoja päivittäin, joko samana päivänä kuin tieto vastaanotetaan kansallisella tasolla tai seuraavana aamuna.

3.4. Tekeekö jäsenvaltionne eron sellaisten Interpolin jäsenten, jotka jakavat tiedot, ja sellaisten välillä, jotka eivät jaa tietoja, yhteisen kannan 2005/69/YOS 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti? Jos näin menetellään, miten jäsenvaltionne tekee eron? Vaadittiinko tietojenvaihdossa vastavuoroisuutta?

Seitsemästätoista vastaajasta 14 ei tee eroa Interpolin jäsenten välillä tietoja vaihtaessaan, kun taas kaksi ei ole vielä päättänyt toimintalinjaansa tässä asiassa. Näin ollen Alankomaat on ainoa jäsenvaltio, joka tekee eron Interpolin jäsenten välillä. Tällainen jäsenvaltioiden omaksuma avoin lähestymistapa perustuu todennäköisemmin siihen, ettei *henkilö-tai nimitietoja* vaihdeta, minkä Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Portugali ja Tšekki toivat esille. Jos muiden kuin henkilötietojen haut Interpolin tietokannasta johtavat henkilötietoja koskeviin jatkokyselyihin, jäsenvaltiot todennäköisesti rajoittavat niiden piiriä, joille tiedot annetaan. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan osalta todettiin, että jokaisen yksittäisen kyselyn riski arvioitiin ennen tietojen luovuttamista, kun tietojenvaihtoon kuului osana henkilötietojen vaihtamista.

Vastavuoroisuuden osalta ainoastaan kaksi 17 vastaajasta (Portugali ja Slovakia) mainitsevat, että ne vaativat tai vaatisivat vaihdon vastavuoroisuutta. Portugalin vastauksessa tehdään selväksi, että vastavuoroisuutta vaadittaisiin ainoastaan kahdenvälisessä nimitietojen vaihtamisessa, kun (muita kuin henkilöä koskevia) tietoja hakeva osapuoli on tunnistanut 'osuman' Interpolin tietokannassa. Tässäkin tapauksessa vastavuoroisuus on todennäköisemmin jäsenvaltioiden tietojen vaihtohalukkuuteen vaikuttava tekijä, kun kyseessä ovat henkilö-tai nimitiedot.

3.5. Mistä yksityiskohtaisista säännöistä jäsenvaltionne on sopinut Interpolin kanssa hallussaan olevia passeja koskevien tietojen vaihtamiseksi yhteisen kannan 2005/69/YOS 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti?

Seitsemästätoista vastaajasta kuusi voi 1 kohdassa säädettyjen edellytysten rajoissa sopia vaihdon yksityiskohtaisista säännöistä Interpolin kanssa. Kaksi vastaajaa yksinkertaisesti viittaa Interpolin määräyksiin vaihdon pohjana, ja kaksi vastausta jää epäselväksi. Muutoin mainittiin seuraavat yksityiskohtaiset säännöt:

- Schengen-ohjeistuksen mukainen vaihto (Saksa)
- vaihtosopimus suunniteltua reaaliaikaista DATIREL-järjestelmää käyttäen (Espanja)
- automaattinen tiedonsiirto kansallisesta tietokannasta SIS:ään ja sieltä Interpolin ASF/STD-järjestelmään (Suomi)
- käytössä järjestelmä I – 24/7 (Italia ja Latvia)
- Ad hoc-kuuleminen keskustasolla (Luxemburg) ja
- tietojen toimittaminen sähköisesti NCIS:n kautta Interpolille, käytössä järjestelmä I – 24/7 arkaluontoisten tietojen myöhempää vaihtamista varten (Yhdistynyt kuningaskunta).

3.6. Miten jäsenvaltionne varmistaa sen, että toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset käyttävät Interpolin tietokantaa tässä yhteisessä kannassa tarkoitettuihin hakuihin aina kun se on heidän tehtäviensä hoitamisen kannalta aiheellista yhteisen kannan 2005/69/YOS 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti?

Tähän kysymykseen annetut vastaukset olivat usein kaikkea muuta kuin spesifisiä ja antavat epäselvän kokonaiskuvan asiasta. Kaiken kaikkiaan ani harvat näyttävät ryhtyneen nimenomaisiin toimiin tämän artiklan täytäntöönpanemiseksi ja silloinkin toimet näyttävät suhteellisen kevyiltä.

Tämäntyyppisen tietojenvaihdon seuranta-ja sääntelymenetelminä mainittiin sisäiset säännöt ja ohjeet sekä Interpolia koskevien tietojen ja yhteyssopimuksen mukaisen tunnisteen toimittaminen. Useassa tapauksessa jäsenvaltiot mainitsivat pelkästään keinot, joiden avulla tietoihin voi päästä käsiksi – esimerkiksi keskusyhteyspisteiden kautta, ASF-mail/e-ASF:n avulla ja tiedonhaku EASYFORM-sovelluksen avulla.

Vastausten enemmistön laatu tarkoittaa sitä, etteivät jäsenvaltiot ole antaneet proaktiivista tulkintaa 3 artiklan 4 kohdalle ja että ne ovat suurimmalta osalta sitä mieltä, että pelkkä hakumahdollisuuden antaminen toimivaltaisille viranomaisille (muodossa tai toisessa) riittää täyttämään mainitun artiklan vaatimukset. Tämä näyttää eroavan artiklan sanamuodosta ja etenkin jäsenvaltioiden velvoitteesta ”*varmistaa*”, että lainvalvontaviranomaiset tekevät haun Interpolin tietokantaan kun se on tarpeellista.

3.7. Miten toimivaltaiset viranomaiset on määritelty?

Määrittelytavat vaihtelevat. Määrittelyt ovat perustuneet kansalliseen lainsäädäntöön, kansallisiin kuulemisiin, tarveharkintaan, Interpolin perussääntöön tai niistä ei ole vielä päätetty. Viranomaisia ovat muun muassa:

- liittovaltion sisäministeriö, turvallisuusosastot ja piirikunnan hallintovirastot sekä liittovaltion poliisiosastot (Itävalta)
- viranomaiset, jotka todennäköisesti osallistuvat yleisen rikoslain mukaan rangaistavien rikosten suoraan ehkäisemiseen ja kitkemiseen (Tšekki)
- liittovaltion rikospoliisi, liittovaltion poliisiosasto ja kyseisen osavaltion kansliat, tulevaisuudessa myös tullin rikostoimisto (Saksa)
- kansalliset yhteyspisteet tai-toimistot (Suomi, Italia ja Luxemburg)
- Interpolin standardien ja kansallisen lain mukaan määräytyvät viranomaiset (Puola)
- kaikki lainvalvontaviranomaiset tulli mukaan luettuna (Portugali)
- ainoastaan poliisiviranomaiset (Slovenia) ja
- kaikki lainvalvontavirastot tai viranomaiset, joilla on laillinen peruste saada tiedot käyttöönsä, myös työ-ja eläkeministeriö sekä elinkeino-ja kuluttajasuojavirasto (*Trading Standards*) (Yhdistynyt kuningaskunta).

Määrittelyt ja niiden perusteet ovat moninaiset. On kuitenkin selvää, että rikoslain valvontaviranomaisilla (sellaisena kuin termi yleensä käsitetään) on oikeus vaihtaa tietoja, vaikka oikeus olisikin luonteeltaan epäsuora (eli vaihto tapahtuisi keskusyhteyspisteiden kautta).

3.8. Onko jäsenvaltionne laatinut ohjeistuksen tapauksille, joissa hakua Interpolin tietokantaan pidetään tarpeellisena?

Seitsemästätoista vastauksesta 12 ei ole ilmeisestikään laatinut ohjeistusta (tosin neljä näistä näyttää olevan aikeissa laatia ohjeistuksen tulevaisuudessa, toiset seitsemän taas antavat vaikutelman, ettei ohjeistuksen laatiminen ole tarpeellista eikä suunnitelmissa). Neljän jäsenvaltion antamista vastauksista ei käy selväksi, onko ohjeistusta laadittu tai pidetäänkö sitä tarpeellisena. Näiden jäsenvaltioiden antamat vastaukset näyttävät tarkoittavan sitä, että pelkkä hakumahdollisuus tyydyttää lainvalvontaviranomaisten tarpeen saada koulutusta tai ohjausta Interpolin tietokannan käytössä. Seitsemästätoista vastaajasta ainoastaan yksi (Yhdistynyt kuningaskunta) on laatinut ohjeistuksen ja perehdyttämisohjelman tähän tarkoitukseen.

Tässäkin asiassa näyttää siltä, etteivät jäsenvaltiot yleisesti ole erityisen proaktiivisella linjalla lainvalvontaviranomaisten perehdyttämisessä. Valtaosa ei ilmeisestikään pidä ohjeistuksen ja perehdyttämisohjelman laatimista lainvalvontaviranomaisille tarpeellisena 3 artiklan 3 kohdan yleisvaatimuksen täyttämiseksi.

3.9. Onko jäsenvaltionne jo luonut tiedonhakua edesauttavan infrastruktuurin yhteisen kannan 2005/69/YOS 4 artiklan 4 kohdassa vaaditulla tavalla? Jos näin on, minkälainen se on?

Seitsemästätoista vastaajasta seitsemän mainitsee olevansa kehittämässä tai toteuttamassa mainittua infrastruktuuria. Kuuden jäsenvaltion vastauksesta ei selviä, onko infrastruktuurit kehitetty vai ei. Ilmeisesti neljä jäsenvaltiota (Yhdistynyt kuningaskunta, Belgia, Saksa ja Luxemburg) ovat luoneet tällaiset infrastruktuurit.

Kun otetaan huomioon useimpien vastaajien aieilmoitukset ja Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Saksan ja Luxemburgin toteuttamat rakenteet, on selvää, että valtaosa jäsenvaltioista toimii aktiivisesti juuri tämän vaatimuksen täyttämiseksi. Jotkin muiden jäsenvaltioiden vastauksista näyttävät merkitsevän varsin löyhää tulkintaa siitä, mitä 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetaan.

3.10. Miten jäsenvaltionne varmistaa henkilötietojen suojan riittävän tason asianomaisessa Interpolin jäsenmaassa ja perusoikeuksien ja-vapauksien noudattamisen henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä?

Seitsemästätoista vastaajasta yhdeksän mainitsee maan oman (ja/tai kansainvälisen) tietosuojan perustana tällaisten tietojen vaihdon suojaamiselle. Viisi muuta jäsenvaltiota huomauttaa, ettei henkilötietoja vaihdeta. Itävallan ja Interpolin tätä asiaa koskevat neuvottelut ovat vielä kesken, Alankomaat taas suojaa tietojaan rajoittamalla niiden käyttöä eikä Italialta saatu vastausta.

3.11. Miten jäsenvaltionne varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin kansallisen lakinsa mukaisesti, jos Interpolin tietokannasta löytyy positiivinen tunnistus (osuma)?

Vastaajat ovat noudattaneet kahta tulkintaa tästä kysymyksestä. Osa on vastannut sen perusteella, että ne katsoivat kysymyksen tarkoittavan niiden omaa kykyä varmistaa vastaaminen toisten tunnistamiin osumiin. Toiset jäsenvaltiot vastasivat siltä pohjalta, että ne katsoivat kysymyksen tarkoittavan sitä, miten pystyttiin varmistamaan muiden jäsenvaltioiden nopea vastaaminen osuman tapauksessa.

Omaa sisäistä kykyään vastata tehokkaasti arvioineet jäsenvaltiot ovat käyttäneet muun muassa seuraavanlaisia menetelmiä:

- tiukkojen sisäisten sääntöjen ja menetelmien soveltaminen
- todentamismenetelmien kehittäminen BCN-operaattoreiden kanssa
- automaattiset osumaindikaattorit
- OCN:ien ottaminen mukaan prosessiin ja
- NCI-valvonta ja-todentaminen.

Yleisimmin mainittu tapa varmistaa tietojen seuranta määriteltiin löyhästi sisäisinä menettelyinä ja soveltuvien standardien ylläpitona. Tämäkään ei näytä viittaavan proaktiiviseen tapaan lähestyä asiaa. Muiden jäsenvaltioiden kykyä antaa asianmukaiset tiedot osuman seurauksena arvioineet jäsenvaltiot sovelsivat seuraavia lähestymistapoja:

– sopimattomien toimien ottaminen huomioon tulevissa käsittelyissä

– Interpolin määräyksiin nojautuminen ja

– osuman tapauksessa pyydetyt selvitykset ja kommentit.

Vastauksista voi päätellä, että sisäisten menettelyjen ja automaattisten osumailmoitusten käytöllä on tärkeä asema varmistettaessa osumien seurannan sisäistä tehokkuutta. Ulkoisissa yhteyksissä (toimenpiteet, joiden avulla varmistetaan ulkoisten toimijoiden oikea-aikainen vastaaminen) jäsenvaltiot, jotka eivät pysty antamaan tietoja ajoissa, voivat todennäköisesti joutua epävirallisten seuraamusten tai vaatimusten kohteeksi.

4. PÄÄTELMÄT-ERITYISOSA

Yleiskuvan antamiseksi yhteiseen kantaan perustuvasta toiminnasta on palattava edellä yksilöityihin viiteen keskeiseen velvoitteeseen.

4.1. Kaikkien nykyisten ja tulevien passeja koskevien (määritelmän mukaisten) tietojen vaihtaminen Interpolin kanssa

Kun otetaan huomioon 11 myönteistä vastausta 17 vastaajasta ja kolmen muun välitön aikomus, kansallisten tietojen vaihtaminen Interpolin kanssa näyttää edistyneen vakaasti. Jäsenvaltiot, jotka eivät ole vaihtaneet tietoja Interpolin kanssa (Espanja, Viro ja Slovakia), eivät ole selvittäneet, miksi täytäntöönpanoon ei ole ryhdytty.

Jäsenvaltioiden suhteellinen onnistuminen yhteisen kannan tämän osan täytäntöönpanossa saattaa kuvastaa käsitystä, jonka mukaan kyseessä on jäsenvaltioille asetettu ydinvelvollisuus, joka on täytettävä, jotta yksittäisen jäsenvaltion voidaan ylipäänsä katsoa panneen yhteisen kannan täytäntöön. Tällä suhteellisen onnistuneella alalla olisi vielä kiinnitettävä huomiota passeja koskevien tietojen määrittelyyn. Yhteisen kannan 2 artiklan 1 kohdassa kehotetaan vaihtamaan ”*varastettuja, kadonneita tai kavallettuja passeja ja tyhjiä passeja*” koskevia tietoja. Eräissä tapauksissa jäsenvaltiot ylittivät tämän vaatimuksen antamalla esimerkiksi tietoja henkilöllisyys-ja ajokorteista. Tämä ei ole sinänsä pahasta, vaan jopa toivottavaa, kun otetaan huomioon mahdollisuus matkustaa suhteellisen vapaasti EU:n alueella ainoastaan henkilöllisyyskorttien turvin. Toisaalta taas Puola vaihtaa passeja koskevia tietoja, mutta vain jos passit ovat rikoksen seurauksena kadonneet tai varastettu. On loogista, että epähuomiossa kadotetusta passista voi koitua yhtä paljon vaaraa unionin turvallisuudelle kuin varastetusta passista. Jäsenvaltioiden huomiota olisikin kiinnitettävä 2 artiklan 1 kohdan noudattamiseen, sillä erot vaihdettujen tietojen lajissa voivat olla kriittisiä.

Vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole vastanneet komission lähettämään kyselyyn, Interpol toteaa, että 25 jäsenvaltiosta 18 on nykyisin mukana varastettuja matkustusasiakirjoja koskevassa tietokannassa. Interpolin tietojen mukaan Itävalta, Tanska, Unkari, Latvia, Alankomaat, Slovakia ja Ruotsi eivät vielä kartuta tietokantaa. Interpol huomauttaa, että jotkin näistä jäsenvaltioista ovat aivan kohta tulossa mukaan tietojenvaihtoon, mutta joko neuvottelut tai toteutusvaihe on kesken.

Jäsenvaltioiden valtaosa on täyttänyt tämän elintärkeän vaatimuksen, mikä näkyy Interpolin luvuissa, joiden mukaan jäsenvaltiot toimittivat Interpolin tietokantaan tiedot 6 394 305 kadonneesta tai puuttuvasta matkustusasiakirjasta. Kun tätä verrataan *kaikkien muiden* Interpolin jäsenten kerryttämään lukuun 2 449 300, on EU tähän mennessä suurin tietojen

toimittaja[1]; EU:n luku oli 783 vuonna 2002. Tämä on osoitus järjestelmään osallistumisen huimasta kasvusta ja avainasemasta, joka EU-valtioilla on nyttemmin Interpolin valmiuksien lisäämisessä.

4.2. Tietojen jakaminen vain niiden Interpolin jäsenten kanssa, jotka takaavat henkilötietojen suojan riittävän tason

Jäsenvaltioilla on ongelmia sen varmistamisessa, että muut Interpolin jäsenet ovat toteuttaneet riittävät tietosuojatoimenpiteet. Useimmissa tilanteissa Interpolin STD-tietokannan kartuttaminen tai käyttö ei johda henkilötietojen vaihtoon annettujen passien numeroita lukuun ottamatta[2] yhteisen kannan 2 artiklan 1 kohdassa olevan ’passeja koskevien tietojen’ määritelmän ansiosta. Ensi näkemältä tämä tarkoittaa sitä, että tietosuojatoimenpiteille on vähemmän tarvetta tietojen vaihdon *tässä vaiheessa*, minkä useat jäsenvaltiot toivat kyselyyn antamissaan vastauksissa esille. Jos osa jäsenvaltioista todellisuudessa toimittaa henkilötietoja Interpolin STD-tietokantaan, on kuitenkin käytettävä nimenomaisia tietosuojakeinoja. On huomionarvoista, että jäsenvaltioiden enemmistö on ilmoittanut, etteivät ne katso passinumeroiden muodostavan ’henkilötietoja’.

Ainoastaan yhdessä tapauksessa (Alankomaat) jäsenvaltio selkeästi rajaa piirit, joiden kanssa tiedot jaetaan. Kaksi muuta jäsenvaltiota ei ole vielä päättänyt asiasta. Tämä osoittaa jäsenvaltioiden yleisesti suurta halukkuutta suhteellisen vapaaseen tietojenvaihtoon ja tiettyä välinpitämättömyyttä sen suhteen, ovatko valtiot, joiden kanssa tiedot vaihdetaan, taanneet henkilötietojen suojan riittävän tason. Kun henkilötietoja ei todellisuudessa vaihdeta tietokyselyn alkuvaiheissa, menettely vaikuttaa oikealta. Monet jäsenvaltiot huomauttavatkin nimenomaisesti, ettei erottelua tapahdu, koska Interpolin STD-tietokannan kartuttaminen ei sinänsä pidä sisällään henkilötietojen vaihtoa.

Suhteellisen hämäräksi jää taaskin, tapahtuuko erottelua silloin kun Interpolin STD-tietokannasta on löytynyt osuma ja mainittuun osumaan liittyvät varsinaiset henkilötiedot tulevat vaihdettaviksi. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Portugalin vastaukset viittaavat tähän tilanteeseen, ja niissä todetaan, että kukin tietopyyntö joko saatettaisiin riskiarvioinnin kohteeksi ennen henkilötietojen levittämistä (Yhdistyneessä kuningaskunnassa) tai siihen sovellettaisiin asianmukaisia tietosuojasäännöksiä, tarveharkintaa ja vastavuoroisuutta (Portugalissa). Useimmat jäsenvaltiot olisivat todennäköisesti noudattaneet tällaista lähestymistapaa, jos kysymys olisi koskenut nimenomaisesti STD-järjestelmässä tunnistetun osuman jälkeistä henkilötietojen vaihtovaihetta.

4.3. Sen varmistaminen, että tiedot vaihdetaan Interpolin kanssa heti kun ne on tallennettu kansalliseen tietokantaan tai SIS:ään

Jäsenvaltiot ovat suoriutuneet melko huonosti sen varmistamisessa, että Interpol on saanut asianmukaiset tiedot heti kun ne on tallennettu kansalliseen tietokantaan tai SIS:ään. On totta, että suuri osa jäsenvaltioista vaihtaa mainitut tiedot 24 tunnin kuluessa, mikä ensi silmäyksellä osoittaa hallinnolta varteenotettavaa suoritusta. On kuitenkin huomautettava, että lainvalvonnan alueella aika on ehdottoman tärkeä tekijä, varsinkin laittomien rajanylitysten valvomisessa. Mitä kauemmin tietojen saanti kestää, sitä vähemmän niillä on arvoa. Onkin aiheellista korostaa velvoitteen luonnetta ja perusteluja, jotka ovat nimenomaan *heti*

---

1 Luvut tilanteessa 23. marraskuuta 2005.

2 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

annettavia tietoja koskevan vaatimuksen taustalla. Portugali, Alankomaat ja Saksa ovat osoittaneet, että välitön tietojenvaihto on mahdollista. Se seikka, että Portugali onnistuu tässä tehtävässä yksinkertaisesti sähköpostin ja/tai faksin avulla, osoittaa tällaisen nopean tietojenvaihdon mahdolliseksi ilman kalliita ja vaativia tietotekniikkajärjestelmiä.

Kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaista on tietojen vaihtaminen Interpolin kanssa niin pian kuin mahdollista, sillä se lisää tiedon ja yhteisesti koko vaihtomekanismin arvoa, mistä on hyötyä kaikille.

4.4. Sen varmistaminen, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset käyttävät Interpolin tietokantaa hakeakseen tietoja, joita he tarvitsevat tehtäviensä hoitamiseksi

Tämä oli vastausten heikoimpia alueita. Jäsenvaltioissa vallitsevan asenteen mukaan pelkän suoran tai epäsuoran hakuoikeuden antaminen lainvalvontaviranomaisille Interpolin tietokantaan 'varmistaa' sen, että tämä arvokas tietolähde on tosiasiallisessa käytössä. Yhteisen kannan sanamuoto näyttää edellyttävän tiukempaa ja proaktiivisempaa lähestymistapaa eli sellaisten järjestelmien käyttöönottoa, joiden avulla lainvalvontaviranomaisia voidaan rohkaista vähintäänkin Interpolin tietokannan käyttöön.

Toteutetut toimet ovat olleet suhteellisen keveitä – esimerkiksi virkamiehille on pelkästään kerrottu tiedon mahdollisesta saatavuudesta. Useimmat jäsenvaltiot ovat yksinkertaisesti sivuuttaneet tämän kohdan ja selvittäneet sen sijaan keinot, joiden avulla tietoihin voi päästä käsiksi. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että tiedonvaihtokeinojen luomisen jälkeen ei ole ryhdytty toimiin sen varmistamiseksi, että niitä todella käytetään. Jos Interpolin tietokantaa ei todellisuudessa käytetä ja käsittelijät unohtavat tämän erittäin arvokkaan tietolähteen, sen todellinen hyöty saattaa vakavasti vaarantua. Jäsenvaltioita kehotetaankin laatimaan STD-tietokannan käyttöä koskevat tiukat säännöt ja pitämään jatkuvasti huolen siitä, että sääntöjä noudatetaan.

Tilannetta voidaan parantaa myös vähemmällä työllä eli perehdyttämällä ja ohjaamalla tietokannan käyttöön. Jäsenvaltiot eivät ole olleet tässäkään suhteessa juuri proaktiivisia eikä valtaosa ole vielä laatinut ohjausta tässä asiassa. Melkein puolet jäsenvaltioista ei pidä ohjausta ylipäänsä tarpeellisena. Ainoastaan Yhdistynyt kuningaskunta on katsonut aiheelliseksi laatia varsinaiset ohjeet.

Toimien laiminlyönti kummastuttaa, tarjoaahan Interpolin STD-tietokanta merkittäviä mahdollisuuksia ja etuja kansallisille lainvalvontaviranomaisille, etenkin järjestäytyneen rikollisuuden, laittoman maahantulon ja terrorismin avainaloilla. Jäsenvaltioiden oman edun mukaista on omaksua proaktiivisempi linja tässä suhteessa.

Interpolin luvut osoittavat, että vaikka EU on suurin kadonneita matkustusasiakirjoja koskevan tietokannan kartuttaja, se suorittaa vain pienen osan hauista – 8 520 vuonna 2005, jolloin hakujen kokonaismäärä oli 43 316. Jäsenvaltiot suorittivat vain 3 955 hakua vuonna 2004, joten myönteistä on se, että tarkastelukaudella tietokannan käytön suunta on selvästi positiivinen. Tietokantaa käyttäneille jäsenvaltioille siitä on ollut hyötyä. Vuonna 2005 niiden osuus kaikista hauista oli suhteellisen pieni, mutta siitä huolimatta EU:n haut johtivat 381 positiiviseen osumaan verrattuna 457 osumaan, jotka saatiin EU:n ulkopuolelta tulleilla hauilla.

4.5. Sen varmistaminen, että jäsenvaltiot luovat asianmukaiset tiedonhakua edesauttavat infrastruktuurit viimeistään joulukuuhun 2005 mennessä

Sikäli kuin kyselyyn annetuista vastauksista voidaan päätellä, ainoastaan Belgia, Saksa, Luxemburg ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat todellisuudessa onnistuneet täyttämään tämän velvoitteen. Seitsemän muuta maata väittävät olevansa täyttämäisillään tämän vaatimuksen – eli sen kehittämisprosessi tai täytäntöönpano on parhaillaan kesken. Koska tämä on yksi kalliimmista ja mutkikkaammista yhteisen kannan sisältämistä velvoitteista, on ymmärrettävää, että edistyminen on ollut hitaampaa kuin pelkkä tiedon luovuttaminen Interpolille. Suuri osa jäsenvaltioista on kuitenkin mitä ilmeisimmin laiminlyönyt sellaisen konkreettisen infrastruktuurin luomisen, jonka avulla viranomaiset saisivat mahdollisimman suuren hyödyn Interpolin tiedonhakua koskevasta mahdollisuudesta. Lopuista vastauksista jää epäselväksi, kuinka moni jäsenvaltio ei ole lainkaan täyttänyt tätä vaatimusta ja moniko ei aio lähitulevaisuudessakaan näin menetellä. Suhtautuminen vaatiikin jäsenvaltioilta lisäselvityksiä.

PÄÄTELMÄT-YLEISOSA

Jäsenvaltiot ovat laajalti noudattaneet yhteisen kannan henkeä pääasiassa täyttämällä näkyvimmän ja monella tapaa helpoimmin toteutettavan vaatimuksen – Interpolin STD-tietokannan kartuttaminen kansallisella tiedolla. Yhteiseen kantaan perustuva toiminta on kuitenkin täydessä merkityksessään vielä epätäydellistä ja vaatii proaktiivisempaa, kattavampaa ja energisempää otetta jäsenvaltioilta sellaisen toiminnan aikaansaamiseksi, joka antaa kaikille jäsenvaltioille mahdollisimman suuren hyödyn osallistumisesta tietojenvaihtoon Interpolin kanssa.

Ennen yhteisen kannan täytäntöönpanoa 4 567 267 EU:n jäsenvaltioista saatua tietoa oli tallennettu Interpolin STD-tietokantaan. Yhteisen kannan vahvistamisen jälkeen luvut ovat nousseet 6 394 305 tietoon 18 jäsenvaltiosta.[3] Vastaavasti EU:n haut tietokannasta nousivat 3 955:stä 8 520:een samana aikana ja osumien määrä nousi 173:sta 381:een. Edistymistä on selvästikin tapahtunut, mutta voidaan väittää, etteivät lisäykset edusta vielä EU:n optimaalista osallistumista varastettuja matkustusasiakirjoja koskevaan Interpolin tietokantaan – sen saavuttaminen edellyttää joidenkin jäsenvaltioiden entistä suurempaa sitoutumista.

Komission kertomuksen yleissävy on säilynyt ennallaan, koska se kuvaa tilannetta kertomusta laadittaessa (vuoden 2005 lopussa). Sittemmin komissio on saanut tietää Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen edustajien vieraillessa kansainvälisen rikospoliisijärjestön (International Criminal Police Organisation, ICPO) pääsihteeristön kokouksessa Lyonissa 25. tammikuuta 2006, että yhteiseen kantaan perustuva toiminta on huomattavasti tehostunut.

Interpol ilmoitti kokoukseen osallistuneille EU:n (puheenjohtajavaltio/komissio) ja Yhdysvaltojen edustajille, että kaikki jäsenvaltiot olivat vaihtaneet Interpolin kanssa tietoja kadonneista tai varastetuista passeista tai että ne olivat ryhtyneet käytännön toimenpiteisiin vaihtaakseen tietoja lähitulevaisuudessa. Helmikuussa 2006 ICPO-Interpolin pääsihteeristöllä oli käytössään ajantasaiset tilastot, joista edistyminen ilmenee; tämä koskee etenkin jäsenvaltioiden tekemiä hakuja varastettuja matkustusasiakirjoja koskevasta Interpolin tietokannasta.

---

[3] Luvut tilanteessa 23. marraskuuta 2005.

Vuoden 2006 helmikuun tilanteen perusteella voidaan todeta, että ennen neuvoston yhteisen kannan täytäntöönpanoa 4 567 267 tietoa EU:n 15 jäsenvaltiosta oli tallennettu Interpolin STD-tietokantaan. Yhteisen kannan vahvistamisen jälkeen luvut ovat nousseet 7 790 792 tietoon 21 jäsenvaltiosta vuoden 2005 lopussa.

Interpolin tuoreimpien tilastojen mukaan jäsenvaltiot tekivät tietokannasta 9 087 hakua vuonna 2005 (3 955 vuonna 2004) hakujen kokonaismäärän ollessa 211 033 (43 316 vuonna 2004).