

Kartila Marja

10.01.2007

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Neuvoston asiakirja 16936/1/06 Rev 1 Crimorg 204

Asia

EU/OSA; Neuvoston päätelmät jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostamisesta rajat ylittävän vakavan rikollisuuden vastustamisessa yksinkertaistamalla rajat ylittävää peitetoimintahenkilöiden ja tiedottajien toimintaa

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys ehdotukseksi neuvoston päätelmiksi jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostamisesta rajat ylittävän vakavan rikollisuuden vastustamisessa yksinkertaistamalla rajat ylittävää peitetoimintahenkilöiden ja tiedottajien toimintaa

Poliisiylitarkastaja

Marja Kartila

LIITTEET EU-OHJE SM2007-00009, 16936/1/06 REV 1 CRIMORG 204 (englannin kielinen)

LIITTEET

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, järjestäytynyt rikollisuus
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, PLM, STM, TH, TM, VM, VNEUS

Kartila Marja

10.01.2007

Asia

EU/OSA; Ehdotus neuvoston päätelmiksi jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostamisesta rajat ylittävän vakavan rikollisuuden vastustamisessa yksinkertaistamalla rajat ylittävää peitetoimintahenkilöiden ja tiedottajien toimintaa

Kokous

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialainen työryhmä

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Ehdotus neuvoston päätelmiksi esiteltiin järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaisessa työryhmässä 4.1.2007. Ehdotusta käsitellään seuraavan kerran työryhmän kokouksessa 5.2.2007. Saksan tarkoituksena on saada omalla puheenjohtajakaudellaan hyväksytyksi neuvoston päätelmät siitä, että yllä mainittu työryhmä alkaisi käsitellä yksityiskohtaisesti Saksan tekemää ehdotusta, joka tullaan antamaan myöhemmin keväällä.

Asiaa on tarkoitus käsitellä myös EU:n poliisipäälliköiden toimintaryhmän (PCTF) laajennetun Troikan kokouksessa 1.-2.2.2007.

Asiakirjat:

16936/1/06 REV 1 CRIMORG 204

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

Marja Kartila/SM p. 160 42850
Robin Lardot/SM p. 160 42870
Erkki Hämäläinen/KRP p. 8388 6504
Minna Ketola/KRP p. 8388 6259

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää aloitetta kannatettavana jäljempänä esitetyin rajauksin. Aloite perustuu käytännössä todettuihin tarpeisiin. Ehdotuksessa eritelty viisi eri osa-aluetta ovat rajat ylittävien peitetoimien kannalta olennaisia ja myös Suomen mielestä niiden toimivuutta tulee parantaa.

Haagin ohjelmassa edellytetään lainvalvontaviranomaisten käytössä olevien tutkintatekniikoiden osalta minimistandardien luomista, joten ehdotus on myös Haagin päätelmien mukainen. Lisäksi Haagin ohjelmaa koskeva toimintasuunnitelma sisältää yhtenä toimenpiteenä ehdotuksen todistajien ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyössä toimivien henkilöiden suojelusta. Komission valmistelussa on tämän vuoksi kolme puitepäätoisehdotusta (anonyymi todistelu, yhteistyössä toimivat henkilöt ja suojeltavat todistajat), joiden soveltamisala ja sisältö tulee huomioida Saksan ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Suomi korostaa sitä, että ehdotuksella ei saa olla jäsenvaltioiden kansallisia lainsäädäntöjä yhdenmukaistavaa vaikutusta, koska kyseessä on varsin perusoikeusherkkä asia, joka tulee jättää kansalliseen harkintaan. Suomen mukaan olisi tärkeää selvittää se, miten peitetoiminta on säädelty eri EU:n jäsenmaissa, ennen kuin ryhdytään laatimaan kaikille jäsenmaille yhteisiä sääntöjä. Suomi katsoo, että jatkotyön pohjana tulee olla jo olemassa oleva EU-säännöstö. Käytännössä tämä tarkoittaa EU:n vuoden 2000 oikeusapusopimusta, MLA:ta ja EU:n tullihallintojen välistä Napoli II yleissopimusta. Suomi ehdottaakin, että asiakirjassa mainittaisiin MLA:n lisäksi Napoli II yleissopimus.

Suomi katsoo, että jatkotyössä tulee huomioida Euroopan neuvoston piirissä tehty työ. Suomi kiinnittää huomiota erityisesti EN:n ministerikomitean suositukseen (2005) 10 erityisistä tutkintatekniikoista sekä EN:n epävirallisen peitetoimintatyöryhmän laatimaan MOU:hun eli yhteistoiminta-asiakirjaan peitetoiminnan käyttämisestä.

Suomi haluaa myös tarkennusta siihen, mitä ehdotuksessa tarkoitetaan termillä undercover officer. Kattaako tämä termi ainoastaan poliisimiehet, muitakin virkamiehiä vai myös siviilit (esim. tietolähteet). Tällä seikalla on merkitystä kyseisen peitemiehen toimivaltuuksien kannalta.

Ehdotuksessa eritellyistä viidestä eri osa-alueista Suomi toteaa seuraavaa:

1. Peitetoimintamiehen asettamiseen liittyvät menettelytavat ja edellytykset
Suomen kokemusten mukaan peitetoiminnan yleinen säätely ja soveltamisala EU:n eri jäsenvaltioissa ovat nykyisin riittävän laaja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön kannalta. Ongelmana sen sijaan on erityisesti jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön liittyvien menettelyiden kankeus ja hitaus. Euroopan neuvoston (EN) piirissä tehtyä MOU:ta tulisi hyödyntää mahdollisimman pitkälle eikä tehdä päällekkäistä työtä toisen foorumin kanssa. MOU voidaan ottaa pohjaksi ja täydentää sekä tarkentaa EU:n jäsenvaltioiden haluamaan suuntaan.

2. Peitetoimintamiehen henkilöllisyyden suojaaminen

Suomi kannattaa ehdotusta peitemiehen henkilöllisyyden suojaamiseksi. Tältä osin ehdotus ei ole kuitenkaan kovin täsmällinen. Suomi tulkitsee tätä kohtaa siten, että sen keskeinen tarkoitus on henkilöllisyyden suojaaminen nimenomaan esitutkinta-, syyte- ja

oikeudenkäyntivaiheessa. Tavallisimmin kyse on peitemiehestä todistajana, jolloin sovellettavaksi voivat tulla todistajansuojasäännökset. Peitemiehen rooli voi olla esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä periaatteessa muukin kuin todistajan asemassa oleva henkilö. Suomessa on mahdollista toteuttaa erilaisia toimia todistajan suojelemiseksi (muun muassa kuullan erillään epäilyistä), mutta anonyymitodistelu ei ole Suomessa mahdollista. On myös huomattava, että Suomessa syyttäjiltä puuttuu poliisilain 44 §:ää vastaava vaitiolo-oikeus, vaikka syyttäjä nykyään kytketään juttuun mukaan usein jo tarkkailuvaiheen aikana. Tuona aikana syyttäjä saa tietoonsa poliisin käyttämät tiedonhankintakeinot.

Suomi haluaa lisäselvitystä tämä asiakohdan tarkoituksesta. Jos kohdalla tarkoitetaan jotain muuta kuin todistajansuojelua, Suomi määrittelee kantansa uudelleen.

3. Kansallisen ja ulkomaisen peitemiehen yhtäläinen oikeudellinen asema
Suomen näkemyksen mukaan toisen jäsenvaltion peitemiehellä tulee lähtökohtaisesti olla sama oikeudellinen asema kuin kotimaisella peitemiehellä: ulkomainen peitemies ei saa laajempia valtuuksia kuin Suomen viranomaisella on ja hänellä on vastaava rikos- ja yksityisoikeudellinen vastuu kuin suomalaisilla virkamiehillä. Peitemiesten mahdollisimman samantasoinen oikeudellinen asema ja toimintamahdollisuudet rajat ylittävissä tilanteissa ovat tärkeitä operaation onnistumisen kannalta.

Suomen kansallisen lain mukaan peitemiehenä voi toimia vain viranomainen. Sen vuoksi Suomi ei voi hyväksyä muulle toisen valtion henkilölle (esim. tietolähde tai peitemiehenä toimiva siviili) kuin viranomaiselle peitemiehen juridisen statuksen.

4. Mahdollisuus lähettää peitemies ulkomaille
Suomi pitää tärkeänä sitä, että peitemiestoiminnan käytöalasta päästäisiin EU:ssa yhteisymmärrykseen. Suomen näkemyksen mukaan MLA mahdollistaa paitsi sen, että pyytävä valtio, saatuaan myöntävän vastauksen kohdevaltiolta, lähettää oman peitemiehensä toisen sopijapuolen alueelle myös sen, että sopijapuoli voi tarvittaessa pyytää toisen sopijapuolen peitemiestä toimimaan omalla alueellaan. Joissakin jutuissa uuden, kotimaisen peitemiehen käyttäminen ei ole toimiva ratkaisu, vaan ulkomaisen peitemiehen, joka on jo soluttautunut kyseiseen rikollisjärjestöön, tulee voida jatkaa toimintaa siitä huolimatta, että rikollinen toiminta laajenee toiseen jäsenvaltioon.

5. Rajat ylittävä apu peitemiehen operatiivisen suojan takaamiseksi
Suomi haluaa tarkennusta siihen, mitä termillä cover story tässä yhteydessä tarkoitetaan. Suomen käsityksen mukaan cover story on hyvin laaja käsite, joka kattaa myös hallinnollisen peitetöiminnan eli vaiheen, jossa vasta rakennetaan peitemiehen tarinaa.

Todennäköisesti tämä kohta tarkoittaa operaation aikana peitemiehellä olevaa mahdollisuutta tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa tällaiset toimet, joten Suomi voi hyväksyä ehdotuksen tältä osin.

Suomen mukaan jatkossa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, etteivät biometriset tunnisteet aiheuta ongelmia peitetöiminnassa.

Pääasiallinen sisältö:

Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa jäsenvaltioiden välistä rajat ylittävää yhteistyötä peitetoiminnan osalta taistelussa järjestäytyntä rikollisuutta vastaan.

Tausta:

Peitetoimintamiesten käyttäminen on tärkeä ja ratkaiseva työväline selviteltäessä vakavaa rikollisuutta. Sen käyttäminen estyy usein joko juridisten tai käytännön esteiden vuoksi. Lainsäädäntö vaihtelee eri jäsenvaltioissa suuresti. Joissakin jäsenvaltioissa peitemiesten käyttämistä tutkintavälineenä ei ole säädelty lainkaan.

Asiantuntijat ovat erotelleet viisi eri aluetta, joiden EU-tason säätely on tarpeen peitetoiminnan tehokkuuden parantamiseksi. Nämä alueet ovat:

- peitetoimintamiehen asettamiseen liittyvät menettelytavat ja edellytykset:
- peitetoimintamiehen henkilöllisyyden suojaaminen
- kansallisen ja ulkomaisen peitemiehen yhtäläinen juridinen status
- mahdollisuus lähettää peitemies ulkomaille
- rajat ylittävä apu peitemiehen operatiivisen suojan takaamiseksi

Nämä ongelmat ovat olemassa EU:n oikeusapusopimuksen, MLA, 14 artiklasta huolimatta. Artikla 14 mahdollistaa peitemiehen lähettämisen rajojen yli; kuitenkin käytännön edellytykset lähettämislle, menettely ja ulkomaisen peitemiehen juridinen status jää sopimuspuolten sovittavaksi.

Neuvoston päätöslauselman tarkoitus:

Neuvoston päätöslauselman tarkoituksena on kiinnittää huomiota olemassa oleviin ongelmiin ja turvata poliittinen päätös, että tietyt näkökulmat koskien rajat ylittäviä peitetoimia tulee säädellä EU:n tasolla, esimerkiksi puitepäätöksellä tai yleissopimuksella. Ei ole olemassa ehdotusta eikä ole tarvetta yhdenmukaistaa kansallisia lainsäädäntöjä. Päinvastoin: yhtenäisten säännösten säätäminen ainoastaan rajat ylittäviä yhteistyötilanteita varten, pitäisi olla riittävä.

Yksityiskohtainen kuvaus niistä viidestä alueesta, jotka kaipaavat säätelyä:

Edellytykset ja menettelyt rajat ylittävälle toimille

MLA:n 14 artikla ainoastaan mahdollistaa jäsenvaltioiden väliset sopimukset edellytyksistä ja menettelyistä. Kuitenkin, nämä säännöt eivät auta spontaaneissa tilanteissa, jolloin aikaa sopimusneuvotteluille ei ole.

Peitemiehen henkilöllisyyden suojaaminen

Jos peitemiehen henkilöllisyys paljastetaan ja poliisi tai tutkintatuomari kuulustelelee häntä avoimesti, peitemiehen ja hänen perheensä henki, terveys ja vapaus ovat suuressa vaarassa. Myös hänen myöhempi käytettävyytensä peitemiehenä on riskialtista. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan takaa peitemiehen henkilöllisyyden suojaa, vaikka peitemiehen henki, terveys ja vapaus ovat uhattuna. Tällä on huomattavia epäedullisia vaikutuksia peitemiesten käytölle rajat ylittävissä toiminna. Jos, esimerkiksi, peitemiestä pyydetään tulemaan mukaan toiseen valtioon hakemaan suurta huumausaine-erää, hänen

täytyy keksiä tekosyy kieltäytyä, ellei hänen henkilöllisyytensä ole suojattu kohdemaassa. Muutoin hän on vaarassa paljastua, jos kohdemaan viranomaiset aloittavat tutkintatoimet.

Kansallisen ja ulkomaisen peitemiehen yhtäläinen juridinen status
Toisessa maassa toimiva peitemies ei useinkaan ole suojattu samanlaisin säännöksiin kuin kohdemaan peitemiehet. Tämän johdosta on epävarmuutta sovellettavasta lainsäädännöstä tai soveltuvat säännökset eivät ota tarpeeksi huomioon peitemiehen työn erityisluonnetta.

Mahdollisuus lähettää peitemies ulkomaille

On usein juridisesti mahdotonta ”lainata” peitemiestä ulkomaille vaikka se voisi suuresti parantaa syytetoimien tehokkuutta: viimeaikaiset kokemukset osoittavat, että tietyissä olosuhteissa ulkomainen peitemies voi helpommin soluttautua rikollisorganisaatioihin. Eräässä tapauksessa rikollisjärjestö esimerkiksi suunnitteli ulottavansa rikolliset toimensa toiseen jäsenvaltioon. Lähtövaltion peitemies onnistui soluttautumaan järjestöön. Tässä tapauksessa lainvalvontaviranomaiset hyötyivät siitä, että rikollisjärjestö yritti käyttää ulkomaisen peitemiehen tietotaitoa ja kontakteja. Ulkomaisen peitemiehen käyttäminen voi myös vähentää paljastumisriskiä. Lainvalvontaviranomaisten aikaisemman kokemuksen mukaan rikollisjärjestöt luulevat, että ulkomaiset soluttautujat ovat vähemmän todennäköisiä.

Rajat ylittävä apu peitemiehen operatiivisen suojan takaamiseksi

Monissa jäsenvaltioissa ei ole juridisesti mahdollista avustaa peitemiehen operatiivinen suojaamisessa.

Kuitenkin suojaaminen saattaa olla operaation onnistumisen kannalta olennaista.

Esimerkkeinä voidaan mainita valeyhtiön rekisteröinti tai pankkitilin avaaminen ulkomaisessa pankissa. Tällaiset toimet voivat tehdä peitetarinan niin uskottavaksi, että rikollisjärjestöt todennäköisesti tekevät yhteistyötä peitemiehen kanssa.

Neuvoston suositus

1) On tarve parantaa lainvalvontaviranomaisten käytännön yhteistyötä ja poistaa jäljellä olevia esteitä rajat ylittävältä yhteistyöltä, jotta rajat ylittävää rikollisuutta ja muita vakavia rikoksia ja terrorismia voitaisiin torjua tehokkaammin.

2) Peitemiesten käyttö on tärkeä työkalu rikoksia selviteltäessä, usein ainoa menestyksen saavuttamiseksi. Tätä työkalua tulee käyttää myös rajat ylittävissä jutuissa.

3) Juridisia ja käytännöllisiä epävarmuuksia on edelleen peitemiesten käyttämisessä ja muiden yhteistyövälineiden käyttämisessä rajat ylittävissä jutuissa. Nämä epävarmuudet tulee poistaa tehokkaan rikostorjunnan nimissä.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan monialaista työryhmää pyydetään valmistelevaan ja toimittamaan neuvostolle ehdotus peitemiesten yhteistyöstä rajat ylittävissä jutuissa viimeistään x.x.2008 ottaen huomioon erityisesti seuraavat alueet:

- peitemiesten käyttämisestä rajat ylittävissä tilanteissa koskevat edellytykset ja menettelyt (hyväksymisedellytykset, relevanttien rikosten merkitys, suvereenisen vallan käyttö, aseiden kanto ja operatiivinen käskyvalta)
- peitemiehen henkilöllisyyden suojaaminen
- kansallisen ja ulkomaisen peitemiehen yhtäläinen juridinen status

- mahdollisuus lähettää peitemies ulkomaille
- rajat ylittävä apu peitemiehen operatiivisen suojan takaamiseksi

Kansallinen käsittely:

SM. Asia on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-6:ssa.

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Peitetoimintaa säädellään poliisilain 28 §:n 6 kohdassa ja 31.a §:ssä sekä toimenpiteistä tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi 33 a §:ssä. Poliisilain 28 §:n 6 kohdassa olevan määritelmän mukaan peitetoiminnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa tiettyyn henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla. Peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi voidaan käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja. Ajoneuvolle voidaan esimerkiksi luoda väärät rekisteritiedot. Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen eräiden vakavien rikosten (pääosin samojen kuin telekuuntelussa) estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi ja on perusteltua aihetta epäillä tiedonhankinnan kohteen syyllistyvän tällaiseen rikokseen. Päätöksen peitetoimintaan ryhtymisestä tekee keskusrikospoliisin päällikkö tai suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö.

Myös Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa on peitetoimintaa koskevia määräyksiä. MLA:n (SopS 57/2004) 14 artikla määrää, että pyynnön esittänyt ja pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voivat sopia peite- tai väärän henkilöllisyyden turvin toimivien virkamiestensä osallistumisesta toistensa rikostutkintaan. Pyyntöä koskeva päätös tehdään sen vastaanottaneen valtion lainsäädännön mukaisesti ja pyynnön tehnyt ja sen vastaanottanut valtio sopivat erikseen peitetutkinnan kestosta, sen yksityiskohtaisista edellytyksistä ja asianomaisten virkamiesten oikeudellisesta asemasta peitetutkinnan aikana. Myös peitetutkinnan valmistelu, valvonta sekä peitemiesten turvallisuutta koskevat järjestelyt edellyttävät yhteistyötä. Peitetutkinta suoritetaan kohdevaltion lainsäädännön mukaisesti. MLA:ta koskevan voimaansaattamislain 3 § mahdollistaa ulkomaisen peitemiehen toimimisen Suomessa joko toisen sopijapuolen tai Suomen esittämän pyynnön johdosta.

EU:n

Myös EU:n jäsenvaltioiden tullihallintojen välisessä Napoli II yleissopimuksessa (SopS 148/2004) on määräykset peitetoiminnasta. Napoli II yleissopimuksen 23 artiklan mukaan pyynnön vastaanottanut viranomainen voi valtuuttaa sellaiset pyynnön esittäneen jäsenvaltion tullihallinnon virkamiehet, jotka toimivat väärän henkilöllisyyden turvin, toimimaan pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella. Peitetoimintaa koskeva pyyntö voidaan esittää vain, jos tapausta olisi muutoin erittäin vaikea selvittää. Peitetoiminnan aikana viranomaisilla on valtuudet vain tietojen hankkimiseen ja

yhteyksien ottamiseen epäiltyihin tai muihin näiden lähipiirissä oleviin henkilöihin, ja peitetoiminta saa kestää vain rajoitetun ajan. Peitetoimintaa voidaan Napoli II:n mukaan käyttää erikseen lueteltujen tullirikosten estämiseen ja tutkintaan. Peitetutkinta on tehtävä sen valtion kansallisen lainsäädännön mukaan, jossa se tapahtuu.

Myös YK:n piirissä tehdyssä, järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa Palermon yleissopimuksessa (SopS 20/2004) on määräys peitetoiminnasta. Sopimuksen 20 artiklan 2 kohdassa kehoitetaan sopijapuolia tekemään kansainvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä erityisistä tutkintamenetelmistä, muun muassa peitetoiminnasta, yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien rikosten tutkintaa varten.

Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen oikeusapusopimuksen (SopS 30/1981) toisessa lisäpöytäkirjassa on samankaltainen määräys peitetoiminnasta kuin MLA:ssa. Suomi on allekirjoittanut lisäpöytäkirjan, mutta ei ole saattanut sitä voimaan.

Suomessa peitetoimintavaltuudet ovat ainoastaan poliisilla.

Neuvoston päätelmien tarkoituksena on käynnistää työryhmäkäsittely myöhemmin annettavasta ehdotuksesta, joka tehostaa voimassa olevien säännösten ja sopimusten soveltamista. Saksan aloitteiden tarkoituksena ei ole kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen.

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Varsinainen asiaa koskeva ehdotus tullaan antamaan myöhemmin

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat, järjestäytynyt rikollisuus
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, PLM, STM, TH, TM, VM, VNEUS



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 21 December 2006 (22.12)
(OR. de)**

16936/1/06

REV 1

LIMITE

CRIMORG 204

NOTE

from :	future Presidency
to :	Multidisciplinary Group on Organised Crime
Subject :	Council conclusions on simplifying the cross-border deployment of undercover officers in order to step up Member States' cooperation in the fight against serious cross-border crime

Delegations will find attached draft Council conclusions on simplifying the cross-border deployment of undercover officers in order to step up Member States' cooperation in the fight against serious cross-border crime.

Background:

Member States' law enforcement authorities need to cooperate efficiently if they are to be effective in combating serious cross-border crime, in particular organised crime and terrorism.

However, the cross-border deployment of undercover officers, an important and often crucial tool in clearing up serious crime, is often hindered or prevented by legal or practical constraints.

The legal basis for deploying undercover officers in the (...) Member States can vary considerably. In some Member States the use of undercover officers as an investigation tool is not regulated at all.

Selected practitioners have identified a total of five areas where regulation at EU level seems necessary to boost the efficiency of cross-border cooperation on the deployment of undercover officers.

These are:

- requirements and procedures for cross-border deployment of undercover officers;
- protection of undercover officers' identity;
- equal legal status for national and foreign undercover officers;
- possibility of seconding undercover officers abroad;
- cross-border assistance in providing operational cover for undercover officers.

These problems exist in spite of Article 14 of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (Mutual Assistance Convention). Article 14 does provide for the possibility in principle of deploying undercover officers across borders; however, the practical requirements for deployment, the procedure and the legal position of foreign undercover officers remain subject to an agreement between the Member States concerned prior to any investigation measures.

Purpose of the draft Council Resolution:

This draft Council Resolution is intended to draw attention to the problems which exist and secure a political decision to the effect that certain aspects of the cross-border deployment of undercover officers should be regulated at EU level, for example in a framework decision or convention. There are no plans, nor is there any need, to harmonise national law on the use of covert investigators. Quite the reverse: laying down uniform regulations solely for cross-border cooperation cases, e. g. in a convention, should suffice.

Detailed description of the five areas requiring regulation:

Requirements and procedures for cross-border deployment

Article 14 of the Mutual Assistance Convention merely enables Member States to reach an agreement on requirements and procedures. However, these rules do not help in cases where the need for spontaneous cross-border deployment of an undercover officer arises and Member States have no time to negotiate an agreement.

Protection of undercover officers' identity

When an undercover officer's identity is disclosed and he is openly questioned by police or examining magistrates, his life, limb and liberty and that of his family are always at great risk. His continued use as a covert officer is also put at great risk in such cases.

However, not all Member States guarantee to protect an undercover officer's identity, even if breaking his cover would put his life, limb and liberty at risk. This has considerable adverse repercussions on the deployment of undercover officers in cross-border criminal prosecutions. If, for example, an undercover officer is asked by a criminal group to accompany them to a neighbouring country to acquire a large quantity of drugs, he will have to find a pretext for refusing if his identity is not protected in the country concerned. Otherwise, he would run the risk of being unmasked, should the neighbouring state initiate investigations.

Equal legal status for national and foreign undercover officers

Undercover officers working on a cross-border basis are often not covered by the provisions which apply to national undercover officers.

As a result, there is sometimes legal uncertainty as to the law applicable, or the provisions which do apply do not take sufficient account of the special nature of undercover officers' work.

Possibility of seconding undercover officers abroad

It is often legally impossible for a Member State to "lend" an undercover officer to another Member State at present, although this could greatly improve the efficiency of criminal prosecution:

Past experience shows that, in certain circumstances, foreign undercover officers may find it easier to infiltrate criminal organisations. In a specific case, for instance, a criminal organisation was planning to extend its criminal activities to another Member State. An undercover officer from that Member State managed to infiltrate the organisation. In this case the law enforcement authority actually benefited from the fact that the criminal organisation was trying to tap the foreign undercover officer's know-how and contacts.

The use of foreign undercover officers can also reduce the risk of discovery. Law enforcement authorities know from past experience that criminal organisations think they are less likely to be infiltrated by undercover officers from abroad.

Cross-border assistance in providing operational cover for undercover officers

In many Member States it is not legally possible to assist in providing operational cover for undercover officers.

However, cross-border assistance with operational cover may be essential to the success of the covert deployment. Examples might include entry of a bogus firm in a foreign commercial register, or opening an account with a foreign bank. Measures such as these can make a cover story so credible that criminal organisations are more likely to cooperate with the undercover officers in question.

**Council Resolution
of 2007**

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION –

Whereas:

- (1) There is a need to step up practical cooperation between law enforcement authorities in the Member States and to continue to dismantle the remaining obstacles to cross-border cooperation, in order to combat cross-border organised crime and other types of serious crime and terrorism effectively.
- (2) The deployment of undercover officers is an important tool in clearing up serious crime, often the only one to hold out any promise of success. This tool should be employed efficiently in cross-border cases too.
- (3) Legal and practical uncertainties still stand in the way of the cross-border deployment of undercover officers and other types of cooperation between Member States in this field. These uncertainties should be removed in the interests of combating cross-border crime effectively.

(...)

HEREBY INSTRUCTS the Multidisciplinary Group on Organised Crime to draft and submit to the Council a proposal concerning cross-border cooperation between undercover officers no later than xx.xx.2008, to address the following areas in particular:

- **requirements and procedures for the cross-border deployment of undercover officers** (in particular approval requirements, gravity of relevant offences, exercise of sovereign powers, carrying of weapons and operational command)
- **protection of undercover officers' identity**
- **equal legal status for national and foreign undercover officers**
- **possibility of seconding undercover officers abroad**
- **cross-border assistance in providing operational cover for undercover officers.**

Done at Brussels, on 2007

For the Council
The President

=====