

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta. Lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehty neuvoston puitepäätös.

Puitepäätöksessä vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat tehokkaasti ja nopeasti vaihtaa olemassa olevia tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi. Ehdotetulla lailla säädettäisiin puitepäätöksen säännökset Suomessa lakina noudettaviksi ja annettaisiin eräitä tarkentavia säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 18 päivänä joulukuuta 2008.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esitys sisältää ehdotuksen Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS (EUVL L 386, 29.12.2006, s. 89 sekä suomenkielistä toisintoa koskeva oikaisu EUVL L 75, 15.3.2007, s. 26) kansallisesta täytäntöönpanosta. Puitepäätös hyväksyttiin Euroopan unionin neuvostossa 18 päivänä joulukuuta 2006.

Puitepäätös perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston määräyksiin. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan mukaan neuvosto voi tehdä puitepäätöksiä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. Puitepäätökset velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten harkittavaksi muodon ja keinot. Puitepäätöksestä ei seuraa välitöntä oikeusvaikutusta, vaan sen täytän-

töönpanotoimet suoritetaan kansallisin lainsäädäntötoimin.

Puitepäätös perustuu Ruotsin kuningaskunnan aloitteeseen (EYVL C 281, 18.11.2004, s. 5). Puitepäätöksen taustana on Eurooppa-neuvoston 25 päivänä maaliskuuta 2004 antama julkilausuma terrorismin torjunnasta, jossa ohjeistettiin Euroopan unionin neuvostoa tutkimaan keinoja yksinkertaistaa tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä. Puitepäätöksen tavoitteena on luoda yhteinen oikeudellinen kehys rikoksia ja rikollista toimintaa koskevien tietojen ja tiedustelutietojen tehokkaalle ja nopealle vaihdolle Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä. Puitepäätöksen on katsottu kehittävän Schengenin säännöstön määräyksiä, minkä vuoksi myös Islanti, Norja ja Sveitsi osallistuvat sen soveltamiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että puitepäätös pantaisiin täytäntöön säätämällä erillinen laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainval-

vontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta. Täytäntöönpanotapa olisi eräs valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytetty malli eli sekamuotoista voimaansaattamislakia vastaava täytäntöönpanolaki, joka blankomuotoisen täytäntöönpanosäännöksen ohella sisältäisi joitakin puitepäättöksen velvoitteiden täytäntöönpanon ja lain soveltamisen kannalta tarpeellisia asiasisältöisiä säännöksiä. Puitepäättöksessä ei ole säännöksiä, jotka koskisivat suoraan yksityisiä henkilöitä, vaan kyse on jäsenvaltioille ja niiden viranomaisille asettavista velvoitteista. Blankotyyppisellä tai sekamuotoisella lailla tapahtuvalle puitepäättöksen täytäntöönpanolle ei siten ole esitettyä. Puitepäättös on myös siinä määrin yksityiskohtainen ja tarkka, että tarvittavan täydentävän sääntelyn määrä on vähäinen. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 50/2006 vp ja PeVL 23/2007 vp nimenomaisesti hyväksynyt esityksessä tarkoitettun täytäntöönpanotekniikan kahden vastavuoroista tunnustamista koskevan puitepäättöksen osalta (ks. HE 142/2006 vp ja HE 47/2007 vp).

2 Nykytila

2.1 Yleistä

Rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyvästä kansainvälisestä tietojenvaihdosta eri valtioiden lainvalvontaviranomaisten välillä määrätään tyypillisesti joko kahdensivuisissa sopimuksissa, joita Suomi on tehnyt yhteistyön kannalta tärkeiden valtioiden kanssa, tai monensivuisissa sopimuksissa, joiden avulla saadaan samalla kertaa sidottua useita eri valtioita yhteistyöhön ja laajennettua sopimusverkoston alaa. Sopimusten muodostamaa verkostoa täydentää kansallinen lainsäädäntö. Jäljempänä selvitettävien kansainvälisten velvoitteiden ohella poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen oikeudesta luovuttaa tietoja puitepäättöstä soveltaville valtiolle on säännöksiä erityisesti henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003, jäljempänä poliisin henkilötietolaki) 37–40 §:ssä, tullilain (1466/1994) 27 §:ssä ja henki-

lötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005, jäljempänä rajavartiolaitoksen henkilötietolaki) 38 ja 39 §:ssä. Puitepäättöksen suhde voimassaolevaan lainsäädäntöön ja sen vaikutus käytössä oleviin tiedonvaihtomenetelmiin on selvitetty jäljempänä puitepäättöksen artiklakohtaisissa perusteluissa.

2.2 Kansainvälisen lainvalvontaviranomaisyhteistyön säädös- ja sopimus-pohja

Yleistä

Puitepäättöksessä tarkoitettuja tietoja ja tiedustelutietoja vaihdetaan EU-valtioiden kesken tällä hetkellä useimmiten Euroopan poliisivirasto Europolin, Schengenin säännöstön ja kansainvälisen rikospoliisijärjestö Interpolin tarjoamien tiedonvaihtokanavien kautta sekä tullilaitoksen osalta myös Euroopan unionin petoksantorjuntavirasto OLAFin hallinnoiman AFIS-viestijärjestelmän kautta ja rajavartiolaitoksen osalta myös Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston Frontexin puitteissa erityisesti komission hallinnoiman ICONET-tietojenvaihtojärjestelmän kautta. Viestintäkanavan valinta riippuu aina käsiteltävästä asiasta. Tässä yhteydessä ei käsitellä kansainvälisiä tietojärjestelmiä tai tietokantoja, kuten esimerkiksi turvapaikanhakijoiden tietoja sisältävää Eurodac-järjestelmää tai Interpolin anastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokantaa. Kyseiset järjestelmät ja tietokannat sisältävät puitepäättöksessä tarkoitettuja tietoja ja tiedustelutietoja, mutta niiden osalta tietojenvaihto tapahtuu tallettamalla tietoja järjestelmään ja hakemaan järjestelmän sisältämiä tietoja.

Europol

Puitepäättöksessä tarkoitettu tiedonvaihto on mahdollista Europolin puitteissa jäsenvaltioiden Europoliin lähettämien yhteyshenkilöiden välityksellä. Yhteyshenkilöiden kautta tietoja voidaan vaihtaa jäsenvaltioiden välillä Europolin suojattua järjestelmää hyödyntäen. Tiedonvaihto perustuu Europolyleissopimuksen (SopS 79/1998) 5 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan yhteyshenkilöt osal-

listuvat samanaikaisesti kansallisen lainsäädännön ja 2 artiklan 1 kohdassa määrättyjen tavoitteiden mukaisesti kansallisilta yksiköiltään tulevien tietojen vaihtoon ja niistä aiheutuvien toimenpiteiden yhteensovittamiseen. Merkittävä osa Europolin puitteissa tapahtuvasta tiedonvaihdosta onkin jäsenvaltioiden välistä. Suomella on tällä hetkellä Europolissa kolme yhteyshenkilöä; kaksi poliisin lähettämää ja yksi tullin lähettämää.

Poliisi, tullilaitos ja rajavartiolaitos ovat kaikki Europol-yleissopimuksen mukaisia toimivaltaisia viranomaisia. Europolin kansallisena yksikkönä Suomessa toimii keskusrikospoliisi, jonka kautta toimivaltaiset viranomaiset asioivat. Kiireellisissä tapauksissa tutkinnanjohtajat voivat olla yhteydessä myös suoraan Europol-yhteyshenkilöihin, mutta tästä on aina ilmoitettava myös kansalliselle yksikölle.

Europol-yleissopimuksen mukaan Europolin toimivaltaan kuuluvat tietyt luetellut rikokset silloin, kun on joko tosiasioihin perustuvaa näyttöä tai perusteltua syytä uskoa, että kyseessä on järjestäytyneen rikollisuuden muodon täyttävä teko, ja siitä aiheutuu kahdessa tai useammassa valtiossa sellaisia vaikutuksia, että jäsenvaltioiden yhteiset toimet ovat välttämättömiä rikoksen luonteesta johtuen. Yleissopimuksen korvaavassa neuvoston päätöksessä (ks. U 80/2006 vp), joka hyväksyttäneen lopullisesti vuoden 2008 loppuun mennessä, Europolin toimivalta laajennetaan kattamaan myös muu vakava rikollisuus kuin järjestäytyneen rikollisuus. Europolin yhteyshenkilöverkoston kautta voidaan vaihtaa tietoa myös Europolin toimivaltaan kuulumattomista rikoksista. Yleissopimuksen korvaavassa neuvoston päätöksessä on nimettömästi mainittu mahdollisuus myös tällaiseen tiedonvaihtoon.

Europolin puitteissa tapahtuvaan tiedon käsittelyyn sovelletaan Europol-yleissopimuksen 17 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan tietojen käsittelyssä on noudatettava eräin poikkeuksin tiedot toimittaneen jäsenvaltion asettamia erityisiä käyttörajoituksia.

Schengenin säännöstö

Schengen-kanavaa käytettäessä tiedonvaihto perustuu Schengenin yleissopimukseen ja

sen perusteella annettuihin säännöksiin (jäljempänä Schengenin säännöstö, SopS 23/2001). Puitepäätöksessä tarkoitettua tiedonvaihtoa tapahtuu nykyisin Schengenin yleissopimuksen 39 ja 46 artiklan nojalla. Säännösten mukaan viranomaiset tarjoavat kansallista lainsäädäntöä noudattaen ja toimivaltansa rajoissa toisilleen apua rangaistavien tekojen ehkäisemiseksi ja tutkimiseksi edellyttäen, että sen pyytämistä ei ole kansallisessa lainsäädännössä varattu oikeusviranomaisille ja että tällainen pyyntö tai sen täytäntöönpano ei edellytä pakkokeinojen käyttöä pyynnön vastaanottavalta osapuolelta. Kukin sopimuspuoli voi myös erityistapauksessa oman lainsäädäntönsä mukaisesti ja ilman pyyntöä lähettää toiselle sopimuspuolelle tietoa, joka voi olla vastaanottajalle tärkeää tulevien tai muiden rikosten ehkäisemiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan uhan torjumiseksi.

Schengenin säännöstön mukainen tiedonvälitys tapahtuu kansallisten keskusviranomaisten kautta. Suomessa keskusviranomaisena toimii keskusrikospoliisiin viestiliikennekeskukseen sijoitettu Sirene-toimisto, joka päivystää vuorokauden ympäri. Tiedonvälitys on mahdollista suojatun verkkoyhteyden välityksellä. Schengenin säännöstön mukaisia toimivaltaisia viranomaisia ovat Suomessa poliisi, tullilaitos ja rajavartiolaitos. Puitepäätös korvaa jäljempänä 12 artiklan yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin esitettävällä tavalla Schengenin yleissopimuksen 39 artiklan 1—3 kohdat sekä 46 artiklan määräykset siltä osin kuin ne koskevat puitepäätöksen mukaista tietojen ja tiedustelutietojen vaihtoa.

Interpol

Interpolin puitteissa puitepäätöksessä tarkoitettu tiedonvaihto on mahdollista sähköpostitse suojatun viestiverkon välityksellä. Interpoliin kuuluu tällä hetkellä 186 valtiota, mukaan lukien kaikki puitepäätöstä soveltavat valtiot. Interpolin kautta tapahtuva tiedonvaihto perustuu Interpolin jäsenvaltioiden hyväksymiin menettelysääntöihin, joiden mukaisesti noudatetaan tiedon luovuttajan antamia käyttörajoituksia. Keskusrikospoliisi toimii Interpolin Suomen kansallisena kes-

kuksena, jonka kautta virka-apupyynnöt välitetään. Interpol-kanava on keskusrikospoliisin välityksellä myös tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen käytettävissä.

AFIS-viestijärjestelmä

Tullilaitoksen osalta puitepäätöksen tarkoittamien tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamiseen on käytettävissä myös Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) hallinnoima petostentorjunnan alan tietoverkko AFIS (Anti-Fraud Information System). AFIS on suojattu viestijärjestelmä, jonka avulla jäsenvaltiot ja komissio voivat nopeasti vaihtaa luottamuksellisia ja arkaluonteisia tietoja petoksiin, laittomaan kauppaan ja arkoihin tuotteisiin liittyvistä kysymyksistä. AFIS-järjestelmä on käytössä Euroopan unionin jäsenvaltioiden lisäksi myös muun muassa Norjassa ja Sveitsissä sekä osittain Islannissa.

Frontex

Frontexin puitteissa tietojenvaihto tapahtuu etenkin Frontexin riskianalysiverkoston (FRAN) kautta. Rajavartiolaitoksen tilanne- ja riskianalysikeskus toimii Frontexin osalta tietojenvaihdon kansallisena yhteyspisteenä. Tietojenvaihtojärjestelmänä käytetään pääsääntöisesti Euroopan unionin komission hallinnoimaa ICONET-järjestelmää, joka on muun muassa laittomaan maahantuloon, laittomaan oleskeluun ja palauttamiseen liittyvään tiedonvaihtoon tarkoitettu suojattu tietoverkko. ICONET perustettiin neuvoston päätöksellä 2005/267/EY, ja se otettiin käyttöön vuonna 2006. Rajavartiolaitos käyttää ICONET-järjestelmää myös muuhun rajatarkastuksiin ja rikostiedusteluun liittyvään EU:n puitteissa tapahtuvaan tietojenvaihtoon.

Muut kahden- ja monenväliset sopimukset

Puitepäätöksessä tarkoitettuja tietoja ja tiedustelutietoja vaihdetaan edellä mainitun lisäksi useiden kahden- tai monenvälisen sopimusten perusteella. Keskeisimpiä kahdenvälisiä sopimuksia ovat rikostorjuntasopimukset, joita Suomella on EU-valtioista Viron (SopS 58/1995), Latvian (SopS 8/1997),

Liettuan (SopS 72/1997), Puolan (SopS 70/2003) ja Unkarin (SopS 66/2003) kanssa. Rikostorjuntasopimuksissa on määräykset toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, torjumiseksi ja selvittämiseksi. Sopimusten mukaisia toimivaltaisia viranomaisia Suomessa ovat poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaiset, mutta tiedonvaihto tapahtuu keskusviranomaisena toimivan keskusrikospoliisin välityksellä. Tietojenvaihtokanavana käytetään ensisijaisesti joko postia, faksia tai sähköpostia. Sähköpostitse tapahtuvassa tiedonvaihdossa käytetään Interpolin suojattua viestiverkkoa.

Tullilaitoksella on kahdenvälisiä tulliyhteistyösopimuksia EU-valtioista Alankomaiden (SopS 31/1985), Italian (SopS 9/1990), Latvian (SopS 62/1995), Liettuan (SopS 77/1994), Puolan (SopS 93/1998), Ranskan (SopS 58/1989), Saksan (SopS 58/1976), Slovakian (SopS 66/2001), Unkarin (SopS 1/1999), Viron (SopS 43/1994) ja Yhdistyneen kuningaskunnan (SopS 75/1991) kanssa. Sopimuksissa on määräykset yhteistyöstä tullivalvonnassa ja tullirikosten ehkäisemisessä sekä määräykset tietojen vaihdosta ja virka-avusta tullirikosten tutkinnassa.

Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on lisäksi eräitä hallinnollisia yhteistoimintajärjestelyjä vieraiden valtioiden kanssa, joista voidaan mainita esimerkkinä Suomen ja Viron poliisijohdon välinen yhteisymmärrysmuistio DNA-tietojen vertailusta ja vaihdosta sekä rajavartiolaitoksen yhteistoimintasopimukset Latvian (2002), Liettuan (2002), Puolan (2003), Ruotsin (2000), Unkarin (2000) ja Viron (2006) rajavartiolaitosviranomaisten kanssa sekä Norjan poliisin (2002) kanssa. Sopimukset koskevat ainoastaan käytännön menettelyjä muun muassa tietojen vaihdossa eivätkä sisällä aineellisia määräyksiä.

Edellä mainitun Europol-, Schengen-, Interpol- ja Frontex-yhteistyön lisäksi monenvälisistä valtiosopimuksista voidaan mainita keskeisimpinä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehty sopimus ja sen täytäntöönpanosopimus (ns. Prümin sopimus, SopS 54–55/2007), EU:n jäsenvaltioiden tullihallintojen keskinäinen avunantoa ja yhteis-

työtä koskeva yleissopimus (ns. Napoli II - yleissopimus, SopS 148/2004), Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välinen sopimus keskinäisestä avunannosta tulliasi-oissa (SopS 44/1982, muutos SopS 53/1989), Yhdistyneiden kansakuntien piirissä tehty järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus (ns. Palermon yleissopimus, SopS 20/2004), Euroopan neuvoston oikeusapuso-pimus vuodelta 1959 (SopS 30/1981) sekä EU:n vuoden 2000 oikeusapuso-pimus (ns. MLA-sopimus, SopS 57/2004).

Kaikissa sopimuksissa lähtökohta on tietojen luovuttaminen pyynnöstä, mutta niissä on lisäksi säännöksiä oma-aloitteisesta tietojen toimittamisesta. Sopimuksissa on myös säännökset siitä, millä edellytyksillä tietojen antamisesta voidaan kieltäytyä. Sopimusten nojalla tapahtuvan tiedonvaihdon tavoista ja kanavista on sovittu kussakin sopimuksessa erikseen. Mikäli sopimuksessa ei ole mainintaa tiedonvaihtokanavasta, tietoja toimitetaan olemassa olevien, tarkoitukseen sopivien kanavien kautta.

Valtiosopimusten lisäksi poliisi, tulli ja rajavartiolaitos ovat sopineet eräistä hallinnollisista monenvälisistä yhteistyöjärjestelyistä, joista merkittävimpiä ovat pohjoismaisten poliisiviranomaisten välinen sopimus poliisiyhteistyöstä vuodelta 2002 ja sen lisäsopimus vuodelta 2004, rajavartiolaitoksen kolmenväliset rajaturvallisuussopimukset Venäjän ja Viron sekä Venäjän ja Norjan kanssa, Itämeren alueen valtioiden perustama toimintaryhmä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi (ns. Baltic Sea Task Force) sekä Itämeren valtioiden rajavalvontayhteisö (BSRBCC), jonka puitteissa tietoja vaihdetaan rajavartiolaitoksen hallinnoiman Coastnet-tiedonsiirtojärjestelmän välityksellä.

Ulkomaille sijoitetut yhteyshenkilöt

Tiedonvaihtokanavana voidaan käyttää joissakin tapauksissa myös lainvalvontaviranomaisten omaa yhteyshenkilöverkostoa. Yhteyshenkilöiden ensisijaisena tehtävänä on rikostorjuntaan liittyvien tietojen hankinta yhteistyössä asemamaan viranomaisten kanssa sekä virka- ja oikeusapupyyntöjen välittäminen. Oikeus- ja virka-apupyyntöjen välittämisessä otetaan huomioon Suomea ja

asemamaata sitovat kansainväliset sopimukset. Kansallisten yhteyshenkilöiden lisäksi ulkomailla on pohjoismaisen lainvalvontaviranomaisyhteistyön yhteyshenkilöitä eli PTN-yhteyshenkilöitä. Heidän tehtävänä on edustaa kaikkia Pohjoismaita samanaikaisesti. EU-valtioista Suomen poliisilla on tällä hetkellä yhteyshenkilö Espanjassa ja Virossa, tullilla ja rajavartiolaitoksella Virossa. Pohjoismaisia PTN-yhteyshenkilöitä on EU-maista tällä hetkellä Alankomaissa, Bulgariassa, Espanjassa, Isossa-Britanniassa, Itävallassa, Kreikassa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Saksassa, Tšekin tasavallassa, Unkarissa ja Virossa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on panna kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehty neuvoston puitepäättös. Puitepäättöksen täytäntöönpanossa sovellettaisiin valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytettyä tekniikkaa siten, että ehdotettu täytäntöönpanolaki olisi valtiosopimusten niin sanottujen sekamuotoisten voimaansaattamislakien kaltainen sekamuotoinen täytäntöönpanolaki. Tällaisessa täytäntöönpanotavassa kansallisella täytäntöönpanolailla säädetään puitepäättöksen säännökset Suomessa lakina noudatettavaksi. Täytäntöönpanolain asiiasältöiset säännökset olisivat lähinnä menettelyä koskevia ja tarkentavia säännöksiä. Täytäntöönpanotekniikka sekä täytäntöönpanolaissa valitut menettelysäännökset vastaavat asiallisesti muun muassa vastavuoroista tunnustamista koskevien puitepäättösten (ks. HE 142/2006 vp ja HE 47/2007 vp) yhteydessä hyväksytyä menettelyä.

Ehdotuksen peruseriaatteena on, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat tehokkaasti ja nopeasti vaihtaa niiden hallussa tai saatavilla olevia tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi. Tiedon luovuttaminen toiselle jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tulisi olla mahdollista samoin edellytyksin kuin kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Ehdot-

tus ei velvoita keräämään ja säilyttämään tietoja toimitettavaksi muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille, luovuttamaan tietoja käytettäväksi todisteina oikeusviranomaisessa tai hankkimaan tietoja pakkokeinoja käyttämällä. Keskeisimmät erot lainvalvontaviranomaisten käytössä oleviin nykyisiin tiedonvaihtomenetelmiin verrattuna ovat pyyntöjen täytäntöönpanemiselle säädetty tarkat määräajat, kieltäytymisperusteiden vähäisyys, velvoite oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen sekä yhdenmukaiset lomakkeet tietojen vaihdolle. Esityksen mukaan puitepäättökseen mukainen tietojen ja tiedustelutietojen vaihto voisi tapahtua minkä tahansa lainvalvontaviranomaisten väliseen kansainväliseen yhteistyöhön tarkoitettun kanavan kautta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei olisi vaikutuksia poliisi-, tulli- ja rajavaltaviranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin tai tehtävänjakoon. Kaikki toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset voisivat pyytää tietoja puitepäättökseen perusteella tai vastaanottaa sen nojalla tehtyjä tietopyyntöjä ulkomailta. Voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti kukin toimivaltainen lainvalvontaviranomainen päättäisi edelleen omien tietojensa luovuttamisesta ulkomaille. Tilanteissa, joissa toimivaltaiselta lainvalvontaviranomaiselta pyydetäisiin sen saatavilla olevia, toisen toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen tietoja, lupa olisi edelleen pyydettävä esimerkiksi puhelimitse. Poliisilla, tullilaitoksella ja rajavartiolaitoksella on kullakin päivystysjärjestelmä, jonka kautta lupa tietojen luovuttamiseen saataisiin tarvittaessa nopeasti vuorokauden ympäri. Viranomaisilla olisi myös mahdollisuus sopia keskenään muista menetelmistä tai erityisjärjestelyistä tietojen luovuttamista koskevan suostumuksen saamiseksi.

Puitepäättökseen mukaisesti kukin jäsenvaltio nimeää puitepäättökseen soveltavat toimivaltaiset viranomaisensa. Jäsenvaltioiden ilmoitukset ohjaavat sitä, missä määrin Suomen poliisi-, tulli- ja rajavaltaviranomaiset

voisivat soveltaa puitepäättökseen tietojenvaihdossa. Jäsenvaltioiden toimittamien ilmoitusten perusteella näyttää siltä, että poliisi olisi jokaisessa jäsenvaltiossa toimivaltainen viranomainen. Sen sijaan joissakin puitepäättökseen soveltavissa valtioissa tulli- ja rajavaltaviranomaiset eivät ole puitepäättökseen mukaisia toimivaltaisia viranomaisia.

Esityksellä ei olisi vaikutuksia henkilöstön määrään tai asemaan eikä se edellyttäisi toimitilamuutoksia tai laitteistohankintoja. Puitepäättökseen soveltamisen muotovaatimusten ja määräaikojen arvioidaan kuitenkin vaikuttavan jossakin määrin viranomaisten menettelytapoihin ja työmäärään. Erityisesti puitepäättökseen mukaisten lomakkeiden käyttöönotto edellyttäisi virkamiesten kouluttamista. Lomakkeiden käyttämisen tietojenvaihdossa arvioidaan myös lisäävän ainakin alkuvaiheessa viranomaisten työmäärää. Sen sijaan puitepäättökseen asetettujen määräaikojen noudattamisen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia viranomaisten toimintaan, sillä useimmissa tapauksissa Suomen viranomaiset pystyvät jo tällä hetkellä vastaamaan ulkomailta tuleviin tietopyyntöihin puitepäättökseen määritellyn ajan kuluessa. Itse tietopyyntöjen määrän ei myöskään arvioida kasvavan puitepäättökseen soveltamisen johdosta.

Puitepäättökseen soveltaminen saattaisi joissakin tapauksissa helpottaa tiedonvaihtoa ja vähentää viranomaisten työmäärää etenkin sellaisten valtioiden osalta, joiden kanssa ei tällä hetkellä ole joustavia ja nopeita yhteistyösuhteita. Samoin puitepäättökseen säännelty mahdollisuus pyytää oikeusviranomaisen lupaa edellyttävän tiedon luovuttamista voi joissakin tapauksissa yksinkertaistaa ja nopeuttaa tietojenvaihtoa Suomen viranomaisten kannalta, koska ulkomaan viranomaisten pyynnöt on käsiteltävä samoin edellytyksin kuin kansalliset pyynnöt.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Puitepäättökseen nojalla tapahtuva tiedonvaihto ei edellyttäisi uusia laitteistoja tai muuta merkittävää teknistä panostusta, koska tiedonvaihdossa käytettäisiin olemassa olevia tiedonvaihtokanavia. Tiedonvaihdossa käytettävien lomakkeiden mahdollinen muut-

taminen sähköiseen muotoon ei myöskään aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia.

5 Asian valmistelu

Puitepäätöksen valmisteluvaiheessa valtioneuvosto on lähettänyt eduskunnalle kirjelmän U 48/2004 vp. Hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon HaVL 4/2005 vp.

Sisäasiainministeriö asetti 18 päivänä huhtikuuta 2008 työryhmän valmistelemaan puitepäätöksen edellyttämiä täytäntöönpanotoimia ja kansallisia lainmuutoksia. Työryhmään kutsuttiin edustajat sisäasiainministeriön poliisiosastolta ja rajavartio-osastolta, keskusrikospoliisista, tullihallituksesta sekä valtiovarainministeriöstä. Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä.

Esitysluonnoksesta pyydettiin 27 päivänä kesäkuuta 2008 lausunnot keskusrikospoliisilta, suojelupoliisilta, tullihallitukselta, sisäasiainministeriön rajavartio-osastolta, valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä ja tie-

tosuojavaltuutetun toimistolta. Lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosaston ase- ja arpaishallintoyksikkö antoi omasta aloitteestaan ehdotuksesta lausunnon. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa täytäntöönpanolain ja muun lainsäädännön väliseen suhteeseen, tietojen luovuttamisen edellytyksiin, tietojen luovuttamisesta päättämiseen sekä tietojenvaihdon käytännön toteutukseen. Lausunnoissa esitetyt seikat on otettu huomioon esityksen viimeistelyssä.

Lausuntojen johdosta täytäntöönpanolain ja muun lainsäädännön suhdetta selvennettiin ja tietojen luovuttamisen edellytyksiä täsmennettiin. Oikeudesta päättää tietojen luovuttamisesta säädetään poliisilaisissa, poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolaeissa sekä tullilaisissa, minkä vuoksi puitepäätöksen täytäntöönpanolakiin ei ole tarpeen ottaa asiasta erillisiä säännöksiä. Tietojenvaihdon käytännön menettelyjä on puolestaan mahdollista selventää viranomaisille laadittavin ohjeistuksin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Puitepäätöksen sisältö ja suhde Suomen lainsäädäntöön

1 artikla. *Tavoite ja soveltamisala.* Artikla sisältää yleisluontoiset säännökset puitepäätöksen tavoitteista ja soveltamisalasta. Artiklan 1 kohdan mukaan puitepäätöksen tarkoituksena on vahvistaa säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat tehokkaasti ja nopeasti vaihtaa olemassa olevia tietoja ja tiedustelutietoja rikostutinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi.

Artiklan 2 kohdassa todetaan, että puitepäätös ei rajoita jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten kahden- tai monenvälisen sopimusten tai järjestelyjen soveltamista eikä keskinäistä oikeusapua tai rikosasioissa annettujen päätösten vastavuoroista tunnistamista koskevien Euroopan unionin säädösten soveltamista, mukaan lukien kolmansien

maiden asettamat ehdot toimitettujen tietojen käytölle.

Artiklan 3 kohdan mukaisesti puitepäätöksessä ei velvoiteta jäsenvaltioita keräämään ja säilyttämään tietoja ja tiedustelutietoja toimitettavaksi muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille.

Puitepäätös ei artiklan 4 kohdan mukaan velvoita toimittamaan tietoja ja tiedustelutietoja käytettäväksi todisteina oikeusviranomaisessa eikä oikeuta käyttämään tietoja tähän tarkoitukseen ilman tiedot toimittaneen jäsenvaltion suostumusta. Jäsenvaltio voi jo tietoja toimittaessaan ilmoittaa, että se sallii tietojen käytön todisteena. Puitepäätöksen mukaisella menettelyllä ei ole tarkoitus korvata varsinaista oikeusapumenettelyä. On oletettavissa, että erityisesti pakkokeinojen käyttöä edellyttäviä tietoja pyydetäisiin edelleen oikeusapumenettelyn kautta. Samoin tarkoituksena ei ole korvata menettelyä, jota

koskevia säännöksiä valmistellaan eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä esineiden, asiakirjojen ja tietojen hankkimiseksi rikosoikeudenkäyntejä varten tehtävän neuvoston puitepäätöksen yhteydessä (ks. U 4/2004 vp). Säännöksen lisäarvona voidaan nähdä se, että jäsenvaltio voi halutessaan sallia esimerkiksi tiettyjen suoraan rekisteristä saatavien tietojen, kuten ajoneuvotietojen ja puhelinnumeroiden, käytön suoraan todistena. Tällöin vastaavia tietoja ei olisi tarpeen pyytää myöhemmin oikeusapumenettelyn tai edellä mainitun todisteiden luovuttamismääräyksen nojalla.

Artiklan 5 kohdan mukaan puitepäätös ei velvoita tietoja koskevan pyynnön vastaanottanutta jäsenvaltiota hankkimaan tietoja pakkokeinoja käyttämällä. Puitepäätöksen neuvottelujen yhteydessä ei päästy yhteisymmärrykseen pakkokeinon määritelmästä, joten säännöstä tulkitaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Suomessa pakkokeinoiksi olisi rinnastettava pakkokeinoilaisa (450/1987) säädetyn lisäksi myös esimerkiksi poliisilain (493/1995) 31 §:ssä ja tullilain 20 d §:ssä tarkoitettu tekninen tarkkailu, poliisilain 31 c §:n ja tullilain 20 e §:n mukainen televalvonta sekä poliisilain 31 d §:n mukainen telekuuntelu. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista teknisen tarkkailun, televalvonnan ja telekuuntelun osalta säädetään rajavartiolain (578/2005) 41 §:ssä. Mikäli Suomelta pyydettyjen tietojen hankkiminen edellyttäisi pakkokeinojen käyttämistä, Suomella ei olisi velvollisuutta täyttää pyyntöä, vaan Suomi voisi kehottaa tiedot tarvitsevaa jäsenvaltiota pyytämään tietoja muun tarkoitukseen sopivan oikeudellisen välineen nojalla. Pakkokeinojen käyttäminen pyynnön täyttämiseksi edellyttäisi kaksoisrangaistavuuden selvittämistä.

Artiklan 6 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava pakkokeinoja käyttämällä aiemmin saatuja tietoja ja tiedustelutietoja sikäli kuin kansallinen lainsäädäntö sen sallii. Suomen lainsäädännön mukaan ei ole estettä poliisin, tullilaitoksen tai rajavartiolaitoksen henkilörekisteriin asianmukaisesti talletettujen, pakkokeinoja käyttämällä saatujen tietojen luovuttamiselle ulkomaan viranomaiselle.

Artiklan 7 kohdassa todetaan, ettei puitepäätös muuta lainvalvontaviranomaisten vel-

vollisuutta kunnioittaa perusoikeuksia ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaisia oikeudellisia peruseriaatteita.

Artikla on niin yksityiskohtainen, että sitä voidaan soveltaa suoraan. Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin otettaisiin lisäksi informatiivinen säännös puitepäätöksen ja lain yleisestä soveltamisalasta.

2 artikla. Määritelmät. Artiklassa määritellään puitepäätöksessä käytettävät käsitteet. Artiklan a kohdan mukaan toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella tarkoitetaan jäsenvaltion poliisi-, tulli- tai muuta viranomaista, jolla on kansallisen lainsäädännön mukaan valta paljastaa, ehkäistä ja tutkia rikoksia tai rikollista toimintaa sekä käyttää julkista valtaa ja pakkokeinoja tämän toiminnan yhteydessä. Toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen käsitteeseen eivät kuulu virastot tai yksiköt, jotka käsittelevät erityisesti kansallisia turvallisuuskysymyksiä. Artiklan a kohdan nojalla kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava neuvoston pääsihteeristölle, mitkä viranomaiset ovat puitepäätöksessä tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia. Ilmoitusta voidaan muuttaa milloin tahansa. Suomi on 10 päivänä huhtikuuta 2008 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut toimivaltaisiksi viranomaisiksi poliisi-, tulli- ja rajavaltoviranomaiset. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 § huomioon ottaen suojelupoliisin katsotaan olevan artiklan a kohdan mukainen kansallisia turvallisuuskysymyksiä käsittelevä virasto.

Artiklan b kohdan mukaan rikostutkinnalla tarkoitetaan oikeudellisen menettelyn vaihetta, jossa toimivaltaiset lainvalvonta- tai oikeusviranomaiset, syyttäjät mukaan luettuina, toteuttavat toimenpiteitä selvittääkseen tosiasioita ja olosuhteita ja tunnistaa epäiltyjä henkilöitä yhden tai usean tehdyksi todetun rikoksen osalta. Suomen lainsäädännön mukaan kyseessä on vaihe, jossa esitutkintalain (449/1987) mukainen esitutkinta on aloitettu.

Artiklan c kohdan mukaan rikostiedusteluoperaatiolla tarkoitetaan oikeudellisen menettelyn vaihetta, joka ei vielä ole yltänyt rikostutkintavaiheeseen ja jossa toimivaltaisella lainvalvontaviranomaisella on kansallisen lainsäädännön mukainen oikeus kerätä, käsitellä ja analysoida rikosta tai rikollista toi-

mintaa koskevia tietoja sen selvittämiseksi, onko tehty rikos tai saatetaanko tehdä rikos tulevaisuudessa. Suomessa rikostiedusteluoperaatiota ei ole nimenomaisesti määritelly laissa. Puitepäätöksen tarkoittama menettelyvaihe liittyy esitutkintaa edeltävään tiedonhankinta- ja tiedusteluvaiheeseen, jota koskevia erityissäännöksiä on poliisin osalta poliisilain 3 luvussa, tullilaitoksen osalta tullilain 20 b—20 i §:ssä ja rajavartiolaitoksen osalta rajavartiolain 41 §:ssä.

Artiklan d kohdan mukaan tiedoilla ja/tai tiedustelutiedoilla tarkoitetaan ensinnäkin kaikkia lainvalvontaviranomaisten hallussa olevia tietoja. Lähtökohtaisesti puitepäätöksen soveltamisalaan kuuluvat kaikki tiedot, jotka ovat lainvalvontaviranomaisen hallussa riippumatta tietojen säilytyspaikasta. Viranomainen on tässä yhteydessä ymmärrettävä organisaationa, jolloin ainoastaan yksittäisen virkamiehen hallussa oleva järjestelemätön tieto ei kuuluisi puitepäätöksen soveltamisalaan. Ensisijaisesti kyseeseen tulisivat siten lainvalvontaviranomaisten rekistereissä olevat tiedot. Puitepäätöksen määritelmä ei sulje mitään rekisteriä tai tietoluokkaa tiedonvaihdon ulkopuolelle, mutta käytännössä pyyntöjen perusteella tehtävät rekisteritarkastukset rajoittuisivat valtakunnallisiin rekistereihin. Yksikkökohtaisten ja muiden paikallisten rekisterien, samoin kuin esimerkiksi lainvalvontaviranomaisten sisäiseen valvontaan tarkoitettujen rekisterien tietojen luovuttamisen osalta soveltuisivat myös useimmissa tapauksissa puitepäätöksen 10 artiklan mukaiset kieltäytymisperusteet.

Toiseksi tiedoilla ja/tai tiedustelutiedoilla tarkoitetaan kaikkia tietoja, jotka ovat viranomaisten tai yksityisten elinten hallussa ja lainvalvontaviranomaisten saatavilla tarvitsematta käyttää pakkokeinoja. Lainvalvontaviranomaisten saatavilla voidaan katsoa olevan kaikki se tieto, mikä poliisi-, tulli- ja rajavaltaviranomaisella on oikeus saada poliisilain, poliisin henkilötietolain, tullilain, rajavartiolaitoksen henkilötietolain taikka muun lain tai sopimuksen perusteella. Yksityisten elinten hallussa olevia, ilman pakkokeinoja saatavia tietoja voivat olla esimerkiksi pankkitiedot ja majoitustoiminnan harjoittajalta tai liikenteenharjoittajalta saatavat matkustajatiedot ja matkustajarekisteritiedot.

Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen osalta on valmisteilla neuvoston puitepäätös (ks. U 3/2008 vp), jossa on tarkoitus säännellä muun muassa matkustajarekisteritietojen toimittamista jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille ja tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken. Kyseiset matkustajarekisteritiedot ovat siten lähtökohtaisesti lainvalvontaviranomaisten saatavilla tietojen ja tiedustelutietojen vaihtoa koskevan puitepäätöksen tarkoittamalla tavalla, mutta tietojen tosiasiallisen saatavuuden, käytön ja edelleenluovutuksen ehdot määräytyvät neuvoteltavana olevan puitepäätöksen mukaisesti. Puitepäätöksen käsittelyn yhteydessä ei ole toistaiseksi keskusteltu tiedonvaihtokanavista tai muista teknisistä järjestelyistä.

Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaisesti määritelty tiedustelutiedon käsitettä. Kyseiselle määritelmälle ei laajemmassa yhteydessä nähdä tarvetta, joten puitepäätöksen nojalla tapahtuvassa tiedonvaihdossa noudatettaisiin puitepäätöksen määritelmiä sekä täytäntöönpanolain asiaa täsmentäviä säännöksiä. On odotettavissa, että puitepäätöksen nojalla pyydettyvät tiedot ja tiedustelutiedot ovat pääosin sellaisia, jotka voidaan saada helposti ja nopeasti esimerkiksi suoraan rekistereistä.

Artiklan e kohdan mukaan eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn puitepäätöksen 2002/854/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuilla rikoksilla tarkoitetaan kansallisen lainsäädännön mukaisia rikoksia, jotka vastaavat kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja rikoksia. Kyseinen puitepäätös on pantu Suomessa täytäntöön rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetulla lailla (1286/2003). Tässä yhteydessä on tehty selvitys siitä, mitkä rikokset Suomen lainsäädännössä vastaavat puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja rikoksia (ks. HE 88/2003 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolaissa määriteltäisiin puitepäätöksessä tarkoitetuiksi toimivaltaisiksi lainvalvontaviranomaisiksi poliisi, tullilaitos ja rajavartiolaitos. Lisäksi ehdotetaan, että täytäntöönpanolaissa määriteltäisiin, mitä tiedolla ja tiedustelutiedolla tarkoitettaisiin puitepäätök-

sen mukaisessa tiedonvaihdossa. Muilta osin artiklan säännökset ovat niin yksityiskohtaisia, että niitä voidaan soveltaa suoraan.

3 artikla. *Tietojen ja tiedustelutietojen toimittaminen.* Artiklassa on säännökset tietojen ja tiedustelutietojen toimittamisessa noudattavista periaatteista. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille voidaan toimittaa tietoja ja tiedustelutietoja puitepäätöksen mukaisesti. Artiklan 2 kohdassa todetaan, että tiedot ja tiedustelutiedot on toimitettava rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttavan toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen pyynnöstä, joka toimii kansallisen lainsäädännön sille suomin valtuuksin.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tietojen ja tiedustelutietojen toimittamiseen muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille ei sovelleta tiukempia ehtoja kuin mitä sovelletaan tietojen toimittamiseen ja pyytämiseen kansallisella tasolla. Tietojenvaihdon ehdoksi ei etenkin saa asettaa oikeusviranomaisen suostumusta tai lupaa, jos pyynnön vastaanottanut toimivaltainen lainvalvontaviranomainen voi sisäisessä menettelyssä saada kyseiset tiedot tai tiedustelutiedot ilman tällaista suostumusta tai lupaa.

Lainvalvontaviranomaisten oikeudesta luovuttaa omissa rekistereissään olevia henkilötietoja puitepäätöstä soveltaville valtioille säädetään poliisin henkilötietolain 37—40 §:ssä, tullilain 27 §:ssä ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain 38 ja 39 §:ssä. Tullilain 27 §:n säännökset kattavat myös muut kuin tulliviranomaisten rekisterissä olevat tiedot. Poliisin henkilötietolain 37 ja 40 § määrittelevät tietojen luovuttamisen yleiset ehdot, kun taas 38 ja 39 § sääntelevät tietojen luovuttamista Europpiin kuuluville valtioille ja Schengenvaltioille. Tietojen luovuttamisesta toisen Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion viranomaiselle säädetään poliisin henkilötietolain 37 §:ssä, tullilain 27 §:ssä ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain 38 §:ssä. Puitepäätöstä EU-valtioiden lisäksi soveltavat Islanti ja Norja kuuluvat Euroopan talousalueeseen. Sveitsi ei kuulu Euroopan talousalueeseen, joten sitä koskevat poliisin henkilötietolain 40 § ja ra-

javartiolaitoksen henkilötietolain 39 §, joissa säännellään tietojen luovuttamista Interpolin jäsenvaltioille. Tullilain 27 § soveltuu tietojen luovuttamiseen kaikille puitepäätöstä soveltaville valtioille.

Poliisin henkilötietolain 37 ja 40 § ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain 38 ja 39 § mahdollistavat tietojen luovuttamisen puitepäätöstä soveltavan valtion viranomaiselle silloin, kun tiedot ovat välttämättömiä vastaanottajan tehtävien suorittamiseksi. Tullilain 27 §:n mukaan tiedot voidaan luovuttaa, jos ne ovat tarpeen. Poliisin henkilötietolain 19 §, tullilain 26 ja 26 a § sekä rajavartiolaitoksen henkilötietolain 28 § sisältävät säännöksiä tietojen luovuttamisesta kansallisesti eri viranomaisten välillä. Näissä säännöksissä tietojen luovuttamisen edellytyksenä pidetään tietojen tarpeellisuutta. Samoin puitepäätöksen mukaisessa tietojen ja tiedustelutietojen vaihdossa käytetään arviointiperusteena tarpeellisuutta. Tältä osin voimassa oleva lainsäädäntö ei siten täysin vastaa puitepäätöksen määräyksiä.

Poliisin ja rajavartiolaitoksen osalta edellä mainitut pykälät mahdollistavat tietojen luovuttamisen kaikille niille viranomaisille, joiden tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Tullilain 27 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tulliviranomainen saa luovuttaa tietoja muulle kuin tulliviranomaiselle, jos tiedot ovat tarpeen sellaisen rikoksen ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi, josta Suomessa tehtynä voitaisiin tuomita vankeuteen. Mainittu säännös ei ole puitepäätöksen mukainen, sillä kansallisesti tietoja voidaan luovuttaa tullilain 26 §:n nojalla lievemmin perustein muun muassa poliisille ja rajavartiolaitokselle.

Poliisi-,ulli- ja rajavalvontaviranomaisilla on tietyiltä osin suora pääsy toistensa tietojärjestelmiin ja rekistereihin. Poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolakien sekä tullilain mukaan kukin viranomainen päättää omien tietojensa luovuttamisesta ulkomaille. Esityksessä ei ehdoteta voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tältä osin, vaan on katsottu tarkoituksenmukaiseksi harkita asiointilan mahdollista selkiyttämistä vireillä

olevien muiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Vaikka puitepäättös velvoittaa lainvalvontaviranomaisen luovuttamaan puitepäättöksessä säädettyin edellytyksin kaikki sen hallussa tai saatavilla olevat tiedot, toisen lainvalvontaviranomaisen tietojen luovuttamiseen olisi edelleen pyydettävä suostumus. Suostumuksen pyytäminen on tarpeen erityisesti mahdollisen kieltäytymisperusteen olemassaolon selvittämiseksi. Poliisilla, tullilaitoksella ja rajavartiolaitoksella on kullakin päivystysjärjestelmä, jonka kautta lupatietojen luovuttamiseen olisi mahdollista saada nopeasti vuorokauden ympäri. Viranomaisilla olisi joustavan tiedonvaihdon turvaamiseksi myös mahdollisuus sopia keskenään muista menetelmistä tai erityisjärjestelyistä tietojen luovuttamista koskevan suostumuksen saamiseksi.

Poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen oikeudesta saada tietoja muilta viranomaisilta ja yksityisiltä tahoilta säädetään erityisesti poliisilain 35, 36 ja 36 a §:ssä, poliisin henkilötietolain 13 §:ssä, tullilain 28 §:ssä sekä rajavartiolaitoksen henkilötietolain 17, 18 ja 22 §:ssä. Viranomaiset voivat pyytää mainittujen säännösten nojalla tietoja myös ensisijaisesti niiden ulkomaille toimittamista varten. Muiden viranomaisten tai yksityisten elinten hallussa olevien tietojen luovuttamisessa ulkomaille noudatetaan tällöin, mitä kussakin tapauksessa sovellettavassa erityislaissa säädetään. Lisäksi sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan tietoja voidaan luovuttaa puitepäättöstä soveltavien jäsenvaltioiden viranomaisille samoin edellytyksin kuin kansallisille viranomaisille.

Lainvalvontaviranomaisille on edellä mainittujen säännösten perusteella myönnetty myös suora pääsy useisiin muiden viranomaisten rekistereihin ja tietokantoihin. Toisin kuin edellä on todettu poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen rekisterien osalta, näissä tapauksissa erillistä suostumusta tiedon luovuttamiseen yksittäistapauksessa ei ole tarpeen pyytää ellei sitä ole erikseen viranomaisten välisissä sopimuksissa edellytetty. Kansainvälisen virka- ja oikeusavun voidaan katsoa kuuluvan lainvalvontaviranomaisten perustehtäviin, joten tietoja voidaan

luovuttaa silloin, kun niitä olisi mahdollista käyttää ja luovuttaa myös kansallisesti. Muilta viranomaisilta tai yksityisiltä tahoilta aiemmin saadut tiedot, jotka on talletettu poliisin, tullilaitoksen tai rajavartiolaitoksen rekisteriin, voidaan luovuttaa siten kuin poliisin henkilötietolain 37—40 §:ssä, tullilain 27 §:ssä ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain 38 ja 39 §:ssä säädetään.

Jos pyydetyt tiedot tai tiedustelutiedot ovat pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten saatavissa ainoastaan oikeusviranomaisen suostumuksella tai luvalla, pyynnön vastaanottaneen lainvalvontaviranomaisen on artiklan 4 kohdan mukaan pyydettävä tällainen suostumus tai lupa tietojen saamiseen ja vaihtamiseen. Toimivaltainen oikeusviranomainen soveltaa päätöksentekoonsa samoja sääntöjä kuin puhtaasti jäsenvaltion sisäisessä asiassa. Harkinnassa voidaan kuitenkin ottaa huomioon 10 artiklan mukaiset kieltäytymisperusteet.

Suomen lainsäädännön mukaan sellaisia tietoja, jotka ovat lainvalvontaviranomaisten saatavilla ilman pakkokeinojen käyttöä, mutta joiden luovuttamisesta päättää oikeusviranomainen, ovat tällä hetkellä rikosrekisteritiedot. Rikosrekisteritietojen luovuttamisesta ulkomaille päättää oikeusministeriö kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) 24 §:n nojalla. Säännöksen mukaan rikosrekisteritietoja voidaan luovuttaa vieraan valtion viranomaiselle pyynnöstä rikosasian käsittelyä varten samoin edellytyksin kuin niitä voidaan antaa Suomen viranomaisille. Rikosrekisterilain (770/1993) 4 §:n mukaan rikosrekisteritietoja voidaan luovuttaa esitutkintaviranomaiselle pakkokeinoasiana varten. Muista oikeushallinnon tietojärjestelmistä saatavista tiedoista säädetään poliisin henkilötietolain 13 §:ssä, tullilain 28 §:n 6 momentissa ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain 22 §:ssä.

Artiklan 5 kohdassa säädetään toiselta valtiolta saatujen tietojen edelleenluovutuksesta. Jos pyydetyt tiedot tai tiedustelutiedot on saatu toiselta jäsenvaltiolta tai kolmannelta valtiolta ja niitä koskee erityissääntö, niiden toimittaminen jonkin toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle voi tapahtua ainoastaan tiedot tai tiedustelutiedot

toimittaneen valtion suostumuksella. Voimassa olevassa lainsäädännössä artiklaa vastaavia säännöksiä on muun muassa tullilain 26 §:n 4 momentissa. Lisäksi sovellettavaksi tulevat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Tällaisia puitepäätöksen soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia ovat erityisesti kahdenväliset rikos-
torjuntasopimukset.

Edellä selostetuista perusteista on katsottava, että voimassa oleva lainsäädäntö ei ole täysin puitepäätöksen säännösten mukainen. Koska edellä mainitut poliisin henkilötietolain, rajavartiolaitoksen henkilötietolain ja tullilain säännökset ovat soveltamisalaltaan laajempia ja yleispiirteisempiä kuin puitepäätös, ne voidaan katsoa yleissäännöksiksi puitepäätöksen nähden. Tästä syystä niiden muuttamista ei nähdä tässä yhteydessä tarpeellisena. Perustuslakivaliokunta on myös tulkintakäytännössään (mm. PeVL 51/2002 vp) katsonut, että poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain kaltaisissa yleissäännöksissä tietojen ulkomaille luovuttamisen edellytyksenä tulee olla välttämättömyys tarpeellisuuden sijaan. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi erityissäännökset, joita sovellettaisiin silloin, kun Suomelta pyydetään tietoja puitepäätöksen nojalla. Samalla on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että mahdolliset informatiiviset viittaussäännökset puitepäätöksen soveltamiseen sisällytetään poliisin henkilötietolakiin, tullilakiin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolakiin muiden vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin otettaisiin artiklan säännöksiä tarkentava ja täsmentävä säännös tietojen ja tiedustelutietojen toimittamisesta. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi yhdessä artiklan kanssa.

4 artikla. *Määräajat tietojen ja tiedustelutietojen toimittamiselle.* Artiklassa on säännökset tietojen ja tiedustelutietojen toimittamisesta noudatettavista määräajoista. Määräajat on jaoteltu sen mukaan, onko kyseessä puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu rikos ja onko pyyntö kiireellinen vai ei. Artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on vastattava puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoi-

tettuihin rikoksiin liittyviin kiireellisiin pyyntöihin kahdeksan tunnin kuluessa silloin, kun pyydettyjä tietoja tai tiedustelutietoja säilytetään tietokannassa, johon lainvalvontaviranomaisella on suora pääsy. Edellä 1 artiklan yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla kyseisen puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan rikoksia vastaavat Suomen lainsäädännön mukaiset rikokset on selvitetty puitepäätöksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (ks. HE 88/2003 vp).

Jos pyynnön vastaanottanut toimivaltainen lainvalvontaviranomainen ei kykene antamaan vastausta kahdeksan tunnin kuluessa, sen on artiklan 2 kohdan mukaan perusteltava asia liitteessä A olevalla lomakkeella. Lomakkeen mukaisesti on arvioitava, minkä ajan kuluessa tiedot todennäköisesti voidaan toimittaa. Jos pyydettyjen tietojen tai tiedustelutietojen toimittamisesta vaaditussa määräajassa aiheutuisi pyynnön vastaanottaneelle lainvalvontaviranomaiselle kohtuuton rasitus, se voi lykätä tietojen luovuttamista. Tässä tapauksessa lainvalvontaviranomaisen on ilmoitettava lykkäämisestä välittömästi ja toimitettava pyydettyt tiedot tai tiedustelutiedot mahdollisimman pian ja viimeistään kolmen päivän kuluessa. Kohdan säännösten käyttöä tarkastellaan uudelleen viimeistään 18 päivänä joulukuuta 2009.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vastattava puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin liittyviin, muihin kuin kiireellisiin pyyntöihin viikon kuluessa silloin, pyydettyjä tietoja tai tiedustelutietoja säilytetään tietokannassa, johon lainvalvontaviranomaisella on suora pääsy. Jos pyynnön vastaanottanut toimivaltainen lainvalvontaviranomainen ei kykene antamaan vastausta viikon kuluessa, sen on perusteltava asia liitteessä A olevalla lomakkeella.

Artiklan 4 kohdan mukaan muissa kuin puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin liittyvissä tapauksissa jäsenvaltioiden on toimitettava pyydettyt tiedot 14 päivän kuluessa. Jos vastausta ei kyetä antamaan tässä ajassa, toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen on perusteltava asia puitepäätöksen liitteessä A olevalla lomakkeella.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin ei otettaisi artiklaa koskevia asiasisältöisiä säännöksiä. Artikla on niin yksityiskohtainen, että sitä voidaan soveltaa suoraan.

5 artikla. *Tietoja ja tiedustelutietoja koskevat pyynnöt.* Artiklan 1 kohdan mukaan tietoja ja tiedustelutietoja voidaan pyytää rikoksen paljastamiseksi, ehkäisemiseksi tai tutkimiseksi, jos tosiasioiden perusteella on syytä uskoa, että jossain toisessa jäsenvaltiossa on saatavilla asian kannalta merkityksellistä tietoa ja tiedustelutietoa. Pyyntöissä on mainittava nämä tosiasiat sekä tarkoitus, johon tietoja ja tiedustelutietoja pyydetään. Lisäksi on mainittava yhteys tarkoituksen ja tietojen ja tiedustelutietojen kohteena olevan henkilön välillä.

Artiklan 2 kohdan mukaan pyynnön esittävä toimivaltainen lainvalvontaviranomainen ei saa pyytää enempää tietoja tai tiedustelutietoja tai asettaa tiukempia aikatauluja kuin pyynnön tarkoituksen vuoksi on tarpeen. Artiklan 3 kohdan mukaisesti tietoja tai tiedustelutietoja koskevien pyyntöjen on sisällettävä vähintään puitepäätöksen liitteessä B esitetyt tiedot. Liitteen sisältö on esitetty tarkemmin jäljempänä. On huomattava, että tietojenvaihto tapahtuu puitepäätöksen nojalla ainoastaan silloin, kun tietoja pyydetäessä nimenomaisesti vedotaan puitepäätöksen soveltamiseen.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin ei otettaisi artiklaa koskevia asiasisältöisiä säännöksiä. Artikla on niin yksityiskohtainen, että sitä voidaan soveltaa suoraan. Puitepäätöksen liitteiden käytöstä säädetäisiin alemmanasteisella säädöksellä tai määräyksellä.

6 artikla. *Viestintäkanavat ja -kieli.* Artiklassa on säännökset puitepäätöksen mukaiseen tietojenvaihtoon käytettävistä viestintäkanavista ja -kielistä. Artiklan 1 kohdan mukaan puitepäätöksen mukainen tietojen ja tiedustelutietojen vaihto voi tapahtua minkä tahansa lainvalvontaviranomaisten väliseen kansainväliseen yhteistyöhön tarkoitettuun kanavan kautta. Pyyntö esitetään ja tietojenvaihto tapahtuu kanavan käyttökielellä. Lainvalvontaviranomaisten käytössä olevat tiedonvaihtokanavat ja -menetelmät on selvitetty tarkemmin esityksen nykytilaa käsitte-

levässä osassa. On arvioitavissa, että puitepäätöksen mukaiseen tietojenvaihtoon käytettäisiin kyselyn sisällöstä riippuen useimmiten joko Europol-, Schengen- tai Interpolkanavaa sekä tullilaitosten välisessä yhteistyössä AFIS-viestijärjestelmää.

Artiklan 1 kohdan nojalla kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava neuvoston pääsihteeristölle tarkat tiedot yhteyspisteistä, joihin pyynnöt voidaan kiireellisissä tapauksissa lähettää. Tietoja voidaan muuttaa milloin tahansa. Suomi on ilmoittanut tekevänsä 1 kohdan mukaisen ilmoituksen puitepäätöksen kansallisen täytäntöönpanon jälkeen. Yhteyspisteet kiireellisissä tapauksissa määriteltäisiin tämän lain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Käytännössä yhteyspisteiden tulee olla toimintavalmiudessa ympärivuorokautisesti. Yhteyspisteiksi on suunniteltu nimettävän keskusrikospoliisin viestiliikennekeskus sekä tulliviranomaisten välisen tiedonvaihdon osalta tullihallituksen rikostorjuntapäivystys.

Artiklan 2 kohdan mukaan tietoja ja tiedustelutietoja on vaihdettava myös Europolin kanssa Europol-yleissopimuksen (SopS 79/1998) mukaisesti ja Eurojustin kanssa Eurojust-yksikön perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen (2002/187/YOS) mukaisesti siltä osin kuin tietojen tai tiedustelutietojen vaihto liittyy niiden toimivaltaan kuuluvaan rikollisuuteen.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin ei otettaisi artiklaa koskevia asiasisältöisiä säännöksiä. Artikla on niin yksityiskohtainen, että sitä voidaan soveltaa suoraan.

7 artikla. *Oma-aloitteinen tietojen ja tiedustelutietojen vaihto.* Artiklan 1 kohdassa asetetaan toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille velvollisuus toimittaa myös pyytämättä tietoja ja tiedustelutietoja, jos tosiasioiden perusteella on syytä uskoa, että kyseiset tiedot ja tiedustelutiedot saattaisivat auttaa neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen rikosten paljastamisessa, ehkäisemisessä tai tutkimisessa. Säännös ei rajoita 10 artiklan säännöksiä kieltäytymisperusteista. Artiklassa edellytetään, että jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä säädetään oma-aloitteisen tietojenvaihdon yksityiskohtaiset säännöt.

Artiklan 2 kohdan mukaan oma-aloitteinen tietojen ja tiedustelutietojen toimittaminen rajoitetaan niihin asioihin, joiden katsotaan olevan kyseisen rikoksen tai rikollisen toiminnan paljastamisen, ehkäisemisen tai tutkinnan onnistumisen kannalta merkityksellisiä ja tarpeellisia.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei erottele sitä, tapahtuuko tietojen luovuttaminen ulkomaille pyynnöstä vai oma-aloitteisesti. Poliisin henkilötietolain, tullilain ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännökset soveltuvat siten myös oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen. Tämän vuoksi katsotaan, että artiklan 1 kohdan vaatimus tietojenvaihdon yksityiskohtaisista säännöistä ei edellytä erillisiä laintasoisia säännöksiä. Mitä edellä 3 artiklan perustelujen yhteydessä on todettu tietojen luovuttamisen edellytyksistä, soveltuu myös puitepäätöksen nojalla tapahtuvaan oma-aloitteiseen tiedonvaihtoon.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin otettaisiin artiklan säännöksiä tarkentava ja täsmentävä säännös, jossa asetettaisiin toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille velvollisuus luovuttaa tietoja ja tiedustelutietoja myös oma-aloitteisesti.

8 artikla. *Tietosuoja.* Artiklassa säädetään tietoja ja tiedustelutietoja vaihdettaessa noudatettavista tietosuojasäännöksistä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viestintäkanavien käytön osalta vahvistettuja tietosuoja koskevia vakiintuneita sääntöjä sovelletaan myös tämän puitepäätöksen mukaisen tietojen ja tiedustelutietojen toimittamisen yhteydessä. Erityisiä tietosuojasäännöksiä sisältyy esimerkiksi Europolyleissopimukseen ja Schengenin säännöstöön.

Artiklan 2 kohdassa todetaan, että puitepäätöksen nojalla suoraan tai kahdenvälisesti vaihdettuja tietoja ja tiedustelutietoja käytettäessä noudatetaan vastaanottavan jäsenvaltion kansallisia tietosuojasäännöksiä. Tällöin sovelletaan samoja tietosuojasääntöjä, kuin jos tiedot tai tiedustelutiedot olisi kerätty vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Edelleen puitepäätöksen nojalla käsiteltäviä henkilötietoja on suojeltava Euroopan neuvoston vuoden 1981 yleissopimuksen sekä sen vuoden 2001 lisäpöytäkirjan säännösten mukaisesti, sikäli

kuin jäsenvaltio on saattanut sen kansallisesti voimaan. Lisäksi lainvalvontaviranomaisten olisi otettava puitepäätöksen nojalla saatuja tietoja käsitellessään huomioon Euroopan neuvoston suosituksen periaatteet henkilötietojen käsittelystä poliisialalla.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset voivat käyttää puitepäätöksen nojalla saamia tietoja ja tiedustelutietoja ainoastaan niihin tarkoituksiin, joihin ne on toimitettu, tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhkan estämiseksi. Tietojen käsittely muihin tarkoituksiin on sallittu vain tiedot toimittaneen jäsenvaltion etukäteen antamalla luvalla ja tiedot vastaanottaneen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä noudattaen. Lupa voidaan antaa ainoastaan tiedot toimittaneen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön sallimissa rajoissa.

Artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltainen lainvalvontaviranomainen voi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti asettaa tiedot vastaanottavalle taholle tietojen ja tiedustelutietojen käyttöä koskevia ehtoja. Myös rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation, jonka puitteissa tietojen ja tiedustelutietojen vaihto on tapahtunut, tuloksista raportoinnille voidaan asettaa ehtoja. Tiedot vastaanottaneen toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen on noudatettava tällaisia ehtoja. Poikkeuksena ovat erityistapaukset, joissa kansallisen lainsäädännön mukaan on velvollisuus poiketa käyttöä koskevista rajoituksista tuomioistuinten tai lainsäädäntöelinten osalta taikka lainvalvontaviranomaisten valvonnasta vastaavien riippumattomien elinten osalta. Tällöin tietoja ja tiedustelutietoja saa käyttää ainoastaan, kun tiedot toimittanutta jäsenvaltiota on kuultu, ja sen edut ja näkökannat on otettava huomioon mahdollisuuksien mukaan. Tiedot toimittanut jäsenvaltio voi erityistapauksissa pyytää tiedot vastaanottanutta jäsenvaltiota antamaan tietoja toimitettujen tietojen ja tiedustelutietojen käytöstä ja edelleen käsittelystä.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, miten Suomen viranomaiset voivat asettaa käyttörajoituksia tai -ehtoja ulkomaille luovuttamiinsa tietoihin. Lain tasoiselle sääntelylle ei edelleen nähdä tarvetta, mutta viranomaisia tulisi tarpeen mu-

kaan ohjeistaa puitepäätöksen mukaisten käyttörajoitusten asettamisesta. Käyttörajoitusten asettaminen on tarpeen esimerkiksi silloin, jos tiedot on saatu kahden- tai monenvälisen sopimuksen nojalla ja niitä koskee sopimuksen mukaan edelleenluovutuskielto tai muu vastaava käyttöehto. Lisäksi on huomattava, että puitepäätöksen nojalla toimitettujen tietojen ja tiedustelutietojen käyttö todisteena on lähtökohtaisesti kielletty 1 artiklan 4 kohdan perusteella. Käyttö todisteena voidaan kuitenkin edellä 1 artiklan perusteluissa esitetyllä tavalla erikseen sallia.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin ei otettaisi artiklaa koskevia asiasisältöisiä säännöksiä. Artikla on niin yksityiskohtainen, että sitä voidaan soveltaa suoraan. Puitepäätöksen tietosuojasäännösten suhdetta ns. kolmannen pilarin tietosuojapuitepäätökseen (ks. U 48/2005 vp) on arvioitava tarkemmin sen jälkeen, kun tietosuojapuitepäätös on lopullisesti hyväksytty. Ehdotetun tietosuojapuitepäätöksen mukaan ennen puitepäätöksen voimaantuloa annettujen EU-säädösten erityisehdot, jotka sääntelevät henkilötietojen käyttöä tiedot vastaanottavassa jäsenvaltiossa, olisivat puitepäätöksen säännöksiin nähden ensisijaisia.

9 artikla. *Luottamuksellisuus.* Artikla velvoittaa toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset ottamaan huomioon kussakin tapauksessa tutkintasalaisuuden vaatimukset ja takamaan kaiken niille toimitetun luottamukselliseksi määritellyn tiedon ja tiedustelutiedon luottamuksellisuus.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin ei otettaisi artiklaa koskevia asiasisältöisiä säännöksiä. Artikla on niin yksityiskohtainen, että sitä voidaan soveltaa suoraan. Artiklan lisäksi olisi voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja muualla laissa säädetään.

10 artikla. *Syyt kieltäytyä tietojen tai tiedustelutietojen toimittamisesta.* Artiklassa annetaan toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille oikeus kieltäytyä tietojen ja tiedustelutietojen toimittamisesta, jos tosiasioiden perusteella on aiheellista olettaa, että tietojen ja tiedustelutietojen toimittaminen vahingoittaisi pyynnön vastaanottavan valtion keskeisiä kansallisia turvallisuusetuja, vaarantaisi meneillään olevan tutkinnan tai rikostieduste-

luoperaation onnistumisen tai henkilöiden turvallisuuden taikka olisi selkeästi epäsuhteessa tai merkityksetöntä niihin tarkoituksiin nähden, joihin tietoja tai tiedustelutietoja on pyydetty. Lisäksi tietojen toimittamisesta voidaan kieltäytyä, jos pyyntö liittyy rikokseen, josta voitaisiin määrätä pyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa enintään yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus. Jos pyydetty tiedot tai tiedustelutiedot voidaan saada ainoastaan toimivaltaisen oikeusviranomaisen suostumuksella tai luvalla eikä tällaista suostumusta tai lupaa ole saatu, lainvalvontaviranomaisen on kieltäydyttävä tietojen toimittamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin otettaisiin artiklan säännöksiä tarkentava ja täsmentävä säännös. Säännöksessä määriteltäisiin ne tilanteet, jolloin Suomen toimivaltaisten viranomaisten olisi kieltäydyttävä tai jolloin niiden olisi mahdollista kieltäytyä tietojen tai tiedustelutietojen luovuttamisesta.

11 artikla. *Täytäntöönpano.* Artikla sisältää säännökset puitepäätöksen täytäntöönpanotoimien aikataulusta ja niiden ilmoittamisesta sekä puitepäätöksen noudattamisen arvioinnista. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet puitepäätöksen säännösten noudattamiseksi viimeistään 18 päivänä joulukuuta 2008. Artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava neuvoston pääsihteeristölle ja komissiolle kirjallisina ne säännökset, joilla puitepäätöksen velvoitteet saataan osaksi jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Komissio esittää näiden sekä jäsenvaltioiden pyynnöstä toimittamien muiden tietojen pohjalta neuvostolle viimeistään 18 päivänä joulukuuta 2010 kertomuksen, jossa se arvioi puitepäätöksen toimintaa. Neuvosto arvioi viimeistään 18 päivänä 2011, miten jäsenvaltiot ovat noudattaneet puitepäätöksen säännöksiä.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin ei otettaisi artiklaa koskevia asiasisältöisiä säännöksiä.

12 artikla. *Suhde muihin välineisiin.* Artikla sisältää säännökset eräiden voimassa olevien säännösten korvaamisesta sekä suhteesta muihin olemassa oleviin kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin tai järjestelyihin.

Artiklan 1 kohdan mukaisesti puitepäätöksen säännöksillä korvataan Schengenin yleissopimuksen 39 artiklan 1—3 kohdan ja 46 artiklan määräykset siltä osin kuin ne koskevat tietojen ja tiedustelutietojen vaihtoa rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi puitepäätöksen mukaisesti. Säännöstä on tulkittava siten, että yleissopimuksen artikkelit soveltuivat edelleen esimerkiksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä joukkotapahtumia koskevaan tiedonvaihtoon. Silloin, kun kyseessä olisi rikostutkinta tai rikostiedusteluoperaatio, sovellettaisiin sen sijaan puitepäätöksen säännöksiä. Schengenin yleissopimuksen 39 ja 46 artiklan sisältö on selvitetty tarkemmin esityksen nykytilaa käsittelevässä osiossa.

Artiklan 2 kohdan mukaisesti kumotaan Schengenin toimeenpanevan komitean tekemät päätökset rajat ylittävistä poliisiyhteistyöstä rikosten ehkäisemisessä ja tutkimisessa (SCH/Com-ex (98) 51 REV 3) sekä rangaitavien tekojen ehkäisyssä ja tutkimisessa noudatettavista poliisiyhteistyön periaatteista (SCH/Com-ex (99) 18).

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat jatkaa puitepäätöksen tekohetkellä voimassa olevien kahden- tai monenvälisen sopimusten tai järjestelyjen soveltamista sikäli kuin niiden avulla voidaan laajentaa puitepäätöksen tavoitteita ja sikäli kuin ne entisestään yksinkertaistavat tai helpottavat puitepäätöksen soveltamisalaa kuuluvia menettelyjä tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamiseksi. Artiklan 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat samoin edellytyksin tehdä tai saattaa voimaan kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä myös puitepäätöksen voimaantulon jälkeen. Artiklan 5 kohdassa todetaan, että 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut sopimukset ja järjestelyt eivät missään tapauksessa saa vaikuttaa suhteisiin niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät ole niiden osapuolia.

Artiklan 6 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava neuvostolle ja komissiolle niistä voimassa olevista sopimuksista ja järjestelyistä, joiden soveltamista ne haluavat jatkaa. Suomi on 10 päivänä huhtikuuta 2008 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut kyseiset sopimukset ja järjestelyt. Niihin kuuluvat edellä nykytilan kuvauksessa mainitut kahdenväliset rikostorjuntasopimukset, tulliyh-

teistyösopimukset ja hallinnolliset yhteistointasopimukset sekä keskeisimmät monenväliset sopimukset. Suomi on pitänyt lähtökohtana sitä, että kaikkien voimassa olevien ja toimiviksi havaittujen kahden- ja monenvälisen sopimusten ja järjestelyjen soveltamista jatketaan. Sovellettava tiedonvaihtokanava valitaan tapauskohtaisesti.

Artiklan 7 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on ilmoitettava neuvostolle ja komissiolle myös kaikista 4 kohdassa tarkoitetuista uusista sopimuksista tai järjestelyistä kolmen kuukauden kuluessa niiden allekirjoittamisesta tai, silloin kun on kyse jo ennen puitepäätöksen tekemistä allekirjoitetuista välineistä, niiden voimaantulosta.

Artikla on niin yksityiskohtainen, että sitä voidaan soveltaa suoraan. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että täytäntöönpanolakiin otettaisiin artiklaa koskevat selkeyttävät asiasisällöiset säännökset.

13 artikla. Voimaantulo. Artikla sisältää puitepäätöksen voimaantuloa koskevan säännöksen. Puitepäätös on tullut voimaan 30 päivänä joulukuuta 2006.

Liite A. Lomake, jolla pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio ilmoittaa tietojen toimittamisesta, toimittamisen viivästymisestä tai toimittamisesta kieltäytymisestä. Vastattaessa puitepäätöksen nojalla tehtyihin tietoihin ja tiedustelutietoihin pyyntöihin on käytettävä puitepäätöksen liitteessä A olevaa lomaketta. Lomaketta on käytettävä silloin, kun pyydettyjä tietoja toimitetaan sekä silloin, kun tietoja pyytäneelle viranomaiselle ilmoitetaan, että tavanomaista määräaika ei voida noudattaa, että pyyntö on toimitettava oikeusviranomaiselle luvan saamiseksi tai että tietojen toimittamisesta kieltäydytään. Lomakkeessa ilmoitetaan perustietojen lisäksi soveltuvin osin muun muassa tietojen ja tiedustelutietojen mahdolliset käyttöehdot ja -rajoitukset, arvio tietolähteen luotettavuudesta ja tietojen paikkansapitävyydestä sekä viivästyksen tai kieltäytymisen syyt.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin ei otettaisi liitettä koskevia asiasisällöisiä säännöksiä. Lomakkeen käytöstä säädettäisiin alemmanasteisella säädöksellä tai määräyksellä.

Liite B. Lomake, jolla jäsenvaltio pyytää tietoja ja tiedustelutietoja. Puitepäätöksen

liitteessä B olevaa lomaketta on käytettävä silloin, kun tietoja ja tiedustelutietoja pyydetään puitepäätöksen nojalla. Lomakkeessa ilmoitetaan perustietojen lisäksi muun muassa mahdolliset samaa asiaa koskevat aiemmat pyynnöt, tahot, joille kyseinen pyyntö on toimitettu, pyynnön kiireellisyys, kuvaus tutkittavasta rikoksesta, tietojen tai tiedustelutietojen pyytämisen tarkoitus, rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation kohteena olevat henkilöt ja heidän yhteytensä pyynnön tarkoitukseen, perustelut sille, miksi tietojen tai tiedustelutietojen uskotaan olevan pyynnön vastaanottavassa valtiossa sekä mahdolliset rajoitukset pyynnön sisältämien tietojen käytölle muihin tarkoituksiin.

Esityksessä ehdotetaan, että täytäntöönpanolakiin ei otettaisi liitettä koskevia asiassältöisiä säännöksiä. Lomakkeen käytöstä säädettäisiin alemmanasteisella säädöksellä tai määräyksellä.

2 Lakiehdotusten perustelut

2.1 Laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta

1 §. Puitepäätöksen täytäntöönpano. Pykälä sisältäisi kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa käytettyä sanamuotoa vastaavan säännöksen, jonka mukaisesti puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset olisivat Suomessa lakina noudatettavia, jollei täytäntöönpanolaista muuta johdu. Yleisperusteluissa esitetyin tavoin puitepäätös pantaisiin täytäntöön vastaavalla tavalla kuin valtiosopimukset ja käyttäen niin sanottua sekamuotoista voimaansaattamislaikaa vastaavaa täytäntöönpanotapaa.

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Puitepäätöstä ei kuitenkaan tavalli-

sen kansainvälisen sopimuksen tavoin ”saateta voimaan” vaan ”pannaan täytäntöön”. Lisäksi perustuslain 93 §:n 2 momentista seuraa, että puitepäätöksen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset pannaan täytäntöön tasavallan presidentin antaman asetuksen sijasta valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettu hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisten velvoitteiden määräykset siihen katsomatta, onko määräys ristiriidassa tai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp ja 12/2000 vp). Esityksessä tarkoitettuna puitepäätöksen osalta ei eduskunnan hyväksymistä 94 §:ssä tarkoitettulla tavalla edellytetä, koska Euroopan unionin oikeusjärjestelmään kuuluvana erityisenä oikeudellisena sääntelyvälineenä ne eivät ole sellaisia kansainvälisiä velvoitteita, joita tarkoitetaan perustuslain 94 §:ssä. Tästä huolimatta määritetty 95 §:n 1 momentissa tarkoitettu lainsäädännön ala näitä kriteerejä vastaavasti.

Puitepäätöksen säännökset tavoitteesta ja soveltamisalasta (1 artikla), määritelmästä (2 artikla), tietojen ja tiedustelutietojen toimittamisesta (3 artikla), tietojen toimittamisen määraajoista (4 artikla), tietoja ja tiedustelutietoja koskevista pyynnöistä (5 artikla), viestintäkanavista ja -kielistä (6 artiklan), omaloitteisesta tietojen ja tiedustelutietojen toimittamisesta (7 artikla), tietosuojasta (8 artikla), luottamuksellisuudesta (9 artikla), kielitaytymisperusteista (10 artikla) sekä suhteesta muihin välineisiin (12 artikla) kuuluvat lainsäädännön alaan.

2 §. Soveltamisala. Pykälään ehdotetaan otettavaksi informatiivinen säännös täytäntöönpanolain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamiseen puitepäätöksen nojalla rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan lakia sovellettaisiin myös silloin, kun tietoja luovutetaan ns. rikoshyötypäätöksen (neuvoston päätös 2007/845/YOS) nojalla. Ehdotettu säännös perustuu rikoshyötypäätöksen 3 artiklaan,

jossa velvoitetaan soveltamaan neuvoston puitepääöstä 2006/960/YOS varallisuuden takaisinmaksusta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen välisessä tiedonvaihdossa.

3 §. Tiedon ja tiedustelutiedon määritelmä. Pykälään ehdotetaan otettavaksi puitepäätöksen 2 artiklan mukaista tietojen ja tiedustelutietojen määritelmää täsmentävä säännös. Pykälässä lueteltaisiin tyhjentävästi ne tiedot, jotka ovat voimassa olevan lainsäädännön perusteella poliisi-, tulli- ja rajavaltaviranomaisten hallussa tai saatavilla tarvitsematta käyttää pakkokeinoja. Tietoihin lukeutuisivat ensinnäkin viranomaisten omat henkilökisterit, joita koskevat viittaukset sisältyisivät pykälän 1 momentin 1—3 kohtiin. Lisäksi tiedoilla ja tiedustelutiedoilla tarkoitettaisiin 1 momentin 4 kohdan mukaan niitä tietoja, jotka ovat muutoin poliisin, tullilaitoksen tai rajavartiolaitoksen hallussa taikka pakkokeinoja käyttämättä saatavilla poliisilain 35, 36 ja 36 a §:n, poliisin henkilötietolain 13 §:n, tullilain 28 §:n, rajavartiolaitoksen henkilötietolain 17, 18 ja 22 §:n taikka muun lain tai sopimuksen perusteella. Viitattavat lainkohdat sisältävät säännökset, joiden perusteella lainvalvontaviranomaisilla on oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tietoja muilta viranomaisilta ja yksityisiltä tahoilta. Mainittua tiedonsaantioikeutta on selvitetty tarkemmin edellä puitepäätöksen 2 artiklan kuvauksen yhteydessä.

Vaikka puitepäätös ei velvoita hankkimaan pyydettyjä tietoja pakkokeinoja käyttämällä, on huomattava, että lainvalvontaviranomaisten rekisterit voivat sisältää aiemmin pakkokeinoilla saatuja tietoja. Nämä tiedot on puitepäätöksen 1 artiklan 6 kohdan mukaan luovutettava kansallisen lainsäädännön niin salissa. Kuten edellä 1 artiklan kuvauksen yhteydessä on todettu, Suomen lainsäädännön mukaan ei ole estettä poliisin, tullilaitoksen tai rajavartiolaitoksen henkilökisteriin asianmukaisesti talletettujen, pakkokeinoja käyttämällä saatujen tietojen luovuttamiselle ulkomaan viranomaiselle.

4 §. Toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset. Puitepäätöksen 2 artiklan a kohdan nojalla kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava neuvoston pääsihteeristölle, mitkä viranomaiset ovat puitepäätöksessä tarkoitettuja toimivaltaisia lainvalvontaviranomaisia. Toimivaltai-

sella lainvalvontaviranomaisella tarkoitetaan kyseisen kohdan mukaan viranomaista, jolla on kansallisen lainsäädännön mukaan valta paljastaa, ehkäistä ja tutkia rikoksia tai rikollista toimintaa sekä käyttää julkista valtaa ja pakkokeinoja tämän toiminnan yhteydessä. Suomi on 10 päivänä huhtikuuta 2008 päivättyllä kirjeellä ilmoittanut toimivaltaisiksi lainvalvontaviranomaisiksi poliisi-, tulli- ja rajavaltaviranomaiset. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan puitepäätöksessä tarkoitettuja toimivaltaisia lainvalvontaviranomaisia olisivat Suomessa poliisi, tullilaitos ja rajavartiolaitos. Poliisin hallinnosta annetun lain 10 § huomioon ottaen suojelupoliisin katsotaan olevan 2 artiklan a kohdan mukainen kansallisia turvallisuus-kysymyksiä käsittelevä virasto.

5 §. Tietojen ja tiedustelutietojen luovuttaminen pyynnöstä. Pykälään ehdotetaan otettavaksi puitepäätöksen 3 artiklaa täydentävä säännös, jonka mukaan toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen olisi luovutettava tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle tämän pyynnöstä. Tiedot ja tiedustelutiedot luovutettaisiin, jos ne olisivat tarpeen rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedot luovutettaisiin poliisin henkilötietolain 17—19 §:ssä, tullilain 25, 26 ja 26 a §:ssä sekä rajavaltaviraston henkilötietolain 26—28 §:ssä säädetyin edellytyksin. Mainituissa pykälissä säädetään tietojen käytön ja luovuttamisen edellytyksistä kansallisesti eri viranomaisten välillä. Säännöksellä varmistettaisiin eräs puitepäätöksen keskeisimmistä periaatteista, jonka mukaan tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamiseen ei saisi soveltaa tiukempia ehtoja kuin mitä sovellettaisiin niiden luovuttamiseen kansallisella tasolla. Säännös ei kuitenkaan estäisi toimivaltaisia lainvalvontaviranomaisia asettamasta luovuttamilleen tiedoille niiden käyttöä koskevia ehtoja puitepäätöksen 8 artiklan säännösten mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamista koskevan päätöksenteon osalta lisäksi niihin poliisin henkilötietolain, tullilain ja rajavaltaviraston henkilötietolain sekä muualla laissa ole-

viin säännöksiin, joissa säädetään tietojen luovuttamisesta päättävästä tahosta.

6 §. Oma-aloitteinen tietojen ja tiedustelutietojen luovuttaminen. Pykälään ehdotetaan otettavaksi puitepäätöksen 7 artiklaa täydentävä säännös, jossa todettaisiin toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen velvollisuus luovuttaa tietoja ja tiedustelutietoja myös oma-aloitteisesti. Tiedot olisi luovutettava, jos niiden voidaan olettaa edistävän rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Mainitulla lailla on pantu täytäntöön eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehty neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS, ja kyseinen säännös vastaa puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa olevaa rikosluetteloa.

Pykälän 2 momenttiin otettaisiin 4 §:n 2 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan tiedot luovutettaisiin poliisin henkilötietolain 17—19 §:ssä, tullilain 25, 26 ja 26 a §:ssä sekä rajavartiolaitoksen henkilötietolain 26—28 §:ssä säädetyin edellytyksin. Mainituissa pykälissä säädetään tietojen käytön ja luovuttamisen edellytyksistä kansallisesti eri viranomaisten välillä.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin 4 §:n tavoin tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamista koskevan päätöksenteon osalta lisäksi niihin poliisin henkilötietolain, tullilain ja rajavartiolaitoksen henkilötietolain sekä muualla laissa oleviin säännöksiin, joissa säädetään tietojen luovuttamisesta päättävästä tahosta.

7 §. Tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamisesta kieltäytyminen. Pykälään ehdotetaan otettavaksi puitepäätöksen 10 artiklaa täydentävä ja tarkentava säännös, jossa määriteltäisiin ne tilanteet, jolloin Suomen toimivaltaisen viranomaisen olisi kieltäydyttävä tai jolloin sen olisi mahdollista kieltäytyä tietojen luovuttamisesta puitepäätöksen nojalla. Pykälän säännökset vastaisivat soveltuvin osin kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 12 ja 13 §:ssä säädetyjä ehdottomia ja harkinnanvaraisia kieltäytymisperusteita.

Pykälän 1 momentin mukaan toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen olisi kieltäydyttävä tietojen ja tiedustelutietojen luovut-

tamisesta, jos tietojen luovuttaminen saattaa loukata Suomen täysivaltaisuutta tai vaarantaa Suomen turvallisuutta taikka muita olennaisia kansallisia etuja, jos tietojen luovuttaminen on ristiriidassa ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskevien periaatteiden kanssa, jos tietojen luovuttaminen muutoin on Suomen oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden vastaista tai jos tietojen luovuttaminen edellyttää oikeusviranomaisen lupaa eikä tällaista lupaa ole saatu.

Tietojen luovuttamisesta kieltäytyminen ihmis- ja perusoikeusyistä olisi välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun tietojen käyttäminen voisi johtaa kidutukseen, kuolemanrangaistukseen tuomitsemiseen tai jo tuomitun rangaistuksen täytäntöönpanoon. Tietojen luovuttamisesta olisi myös kieltäydyttävä, mikäli on syytä epäillä, että tietojen luovuttaminen johtaisi henkilötietojen suojaan koskevien säännösten ja periaatteiden vastaiseen lopputulokseen.

Toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset voisivat pykälän 2 momentin mukaan kieltäytyä luovuttamasta tietoja ja tiedustelutietoja myös silloin, jos pyynnön täyttäminen vaatii teon laatuun tai tietojen merkitykseen nähden kohtuuttomasti voimavaroja, jos pyynnön täyttäminen saattaa haitata rikosten estämistä tai selvittämistä Suomessa, jos pyynnön täyttäminen saattaa vaarantaa henkilöiden turvallisuuden tai jos pyynnön perusteena olevasta teosta ei ole sellainen rikos tai sitä ei Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä ole pidettävä sellaisena rikoksena, josta Suomen lain mukaan säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin yksi vuosi vankeutta.

8 §. Suhde muihin lakeihin ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Pykälä sisältää säännöksen, jonka mukaan puitepäätöksessä tarkoitettuun yhteistyöhön sovelletaan lisäksi, mitä siitä erikseen säädetään tai sovitaan. Kyseessä on lähinnä puitepäätöksen 12 artiklaa selkiyttävä säännös. Puitepäätöksen mukaan voimassa olevien kahden- tai monenvälisen sopimusten tai järjestelyjen soveltamista voidaan jatkaa, mikäli niiden avulla laajennetaan puitepäätöksen tavoitteita ja mikäli ne entistään yksinkertaistavat tai helpottavat tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamista. Samoin puitepäätöksen voimaantulon jälkeen on

mahdollista tehdä uusia sopimuksia tai järjestyjä vastaavin perustein.

9 §. Asetuksenantovaltuus. Pykälä sisältäisi säännöksen, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarvittaessa tarkempia säännöksiä puitepäättöksen ja lain täytäntöönpanosta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 40/2002 vp) tällaista asetuksenantovaltuutta on tulkittava ja sovellettava supistavasti. Valtuutus ei merkitse, että asetuksella voitaisiin antaa yleisesti säännöksiä kaikista ehdotetulla lailla säännellyistä asioista, vaan sen nojalla voidaan antaa vain lain asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä säännöksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi välttämättömät viranomaistoimintaa ohjaavat säännökset. Asetuksella määriteltäisiin ainakin puitepäättöksen 6 artiklan 1 kohdan mukaiset yhteyspisteet kiiretilanteissa. Esitystä annettaessa ei ole vielä kattavasti arvioitavissa, minkälaisia muita säännöksiä mahdollisesti tarvitaan.

10 §. Voimaantulo. Pykälä sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Ehdotettu laki olisi tarkoitettu tulemaan voimaan 18 päivänä joulukuuta 2008. Puitepäättöksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet puitepäättöksen säännösten noudattamiseksi viimeistään 18 päivänä joulukuuta 2008.

3 Voimaantulo

Puitepäättöksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet puitepäättöksen säännösten noudattamiseksi viimeistään 18 päivänä joulukuuta 2008. Esityksessä ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 18 päivänä joulukuuta 2008.

4 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 18/2003 vp todennut puitepäättöksen olevan sellainen kansainvälinen velvoite, jonka täytäntöönpanoa merkitsevän lakiehdotuksen käsittelyjärjestys määräytyy perustuslain 95 §:n 2 momentin säännösten mukaisesti.

Nyt kysymyksessä oleva puitepäättös sisältää lähinnä viranomaisten toimintaan vaikuttavia määräyksiä, joiden mukaiset säännökset on voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Puitepäättöksen täytäntöönpanotapa olisi eräs valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytetty malli eli sekamuotoista voimaansaattamislakia vastaava täytäntöönpanolaki. Puitepäättöksessä ei ole säännöksiä, jotka koskisivat suoraan yksityisiä henkilöitä, vaan kyse on jäsenvaltioille ja niiden viranomaisille asettavista velvoitteista. Blankotyypisellä tai sekamuotoisella lailla tapahtuvalle puitepäättöksen täytäntöönpanolle ei siten ole esitettyä. Nyt kysymyksessä oleva puitepäättös on siinä määrin yksityiskohtainen ja tarkka, että tarvittavan täydentävän sääntelyn määrä on vähäinen. Se, mitkä puitepäättöksen säännökset kuuluvat lainsäädännön alaan ja ovat siten lakina noudatettavia, on selostettu lakiehdotuksen 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perustuslakivaliokunta on kahdessa lausunnossaan (PeVL 50/2006 vp ja PeVL 23/2007 vp) katsonut, että ehdotetun kaltaiselle puitepäättöksen täytäntöönpanotekniikalle ei ole valtiosääntöoikeudellista esitettyä. Tällaista tekniikka voidaan valiokunnan mukaan käyttää, mikäli puitepäättöksen säännökset ovat riittävän yksityiskohtaisia ja tarkkoja.

Puitepäättöksen mukaisella tietojenvaihdolla on merkitystä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn henkilötietojen ja yksityisyyden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Lain tasoisen sääntelyn tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 14/2002 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus niissä tapauksissa, joissa luovutettavat tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, voi liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”. Jos tietosisältöä ei puolestaan ole riittävällä tavalla luetteloitu, tietojen luovuttamisen edellytyksenä on oltava tietojen välttämättömyys (esim. PeVL 14/2002 vp ja PeVL 19/2008 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietojen luovuttamista ulkomaille on arvioitava samoista lähtökohdista kuin kotimaassa tapahtuvaa luovuttamista (esim. PeVL 51/2002 vp). Ehdotetussa täytäntöönpanolaissa on yksilöity kattavasti luovutettavat tietosisällöt viittaamalla asianomaisten lakien pykäliin, joissa säädetään tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta kansallisesti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi poliisin henkilötietolain 17—19 §:n sääntely on riittävän täsmällistä, jotta tietoja voidaan luovuttaa silloin kun se on tarpeen (PeVL 51/2002 vp). Vastaavasti rajavartiolaitoksen henkilötietolain 26—28 §:n ja tullilain 25 ja 26 §:n nojalla tietojen luovuttaminen on mahdollista tarpeellisuuden perusteella.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä myös luovuttamistarkoituksen täsmällisyyttä ja todennut, että vain yleisluontoisesti tietojen luovuttamisen tarkoituksen osoittavissa säännöksissä tietojen luovuttamisen edellytyksenä on oltava välttämättömyys. Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi poliisin henkilötietolain 37 § (PeVL 51/2002 vp) on tällainen yleisluontoinen säännös, joka edellyttää tietojen luovuttamiselta välttämättömyyttä. Vastaavansisältöinen säännös on myös rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa.

Puitepäättös on soveltamisalaltaan tietojen luovuttamista ulkomaille säänteleviä poliisin henkilötietolain, tullilain ja rajavartiolaitok-

sen henkilötietolain säännöksiä suppeampi, sillä se koskee tietojenvaihtoa ainoastaan rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi. Tietoja ei siten voida pyytää tai luovuttaa esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai hallinnollisia toimenpiteitä varten. Tietojen luovuttaminen pyynnöstä edellyttää myös aina perusteltua ja yksityiskohtaista pyyntöä rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalta toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta.

Koska puitepäättöksen ja ehdotetun täytäntöönpanolain säännökset ilmaisevat täsmällisesti luovutettavien tietojen sisällön sekä luovutus- ja käyttötarkoituksen, tietojen luovuttamista silloin kun ne ovat ”tarpeen” ei voitane pitää säätämisyjärjestyksen kannalta ongelmallisena.

Edellä sanotuin perustein esitykseen sisältyvä lakiehdotus puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten kansallisesta täytäntöönpanosta ei koske perustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Ehdotusta valmisteltaessa on edellä mainituin perustein katsottu, että lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Puitepäätöksen täytäntöönpano

Brüsselissä 18 päivänä joulukuuta 2006 Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS, jäljempänä *puitepäätös*, lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat lakina noudatettavia, jollei tästä laista muuta johdu.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamiseen puitepäätöksen nojalla rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi.

Tätä lakia sovelletaan myös silloin, kun tietoja luovutetaan varallisuuden takaisinhan- kinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäl- jittämisessä ja tunnistamisessa tehdyn neu- voston päätöksen 2007/845/YOS nojalla.

3 §

Tiedon ja tiedustelutiedon määritelmä

Tässä laissa tarkoitetaan tiedoilla ja tiedus- telutiedoilla:

1) henkilötietojen käsittelystä poliisitoi- messa annetun lain (761/2003) 2—4 ja 6 §:ssä tarkoitettujen henkilörekisterien tietoja;

2) tullilain (1466/1994) 21—23 ja 23 a—d §:ssä tarkoitettujen henkilörekisterien tietoja;

3) henkilötietojen käsittelystä rajavartiolai- toksessa annetun lain (579/2005) 3, 4 ja 7— 12 §:ssä tarkoitettujen henkilörekisterien tie- toja; sekä

4) tietoja, jotka ovat muutoin poliisin, tullilaitoksen tai rajavartiolaitoksen hallussa taikka pakkokeinoja käyttämättä saatavilla poliisi- lain (493/1995) 35, 36 ja 36 a §:n, henkilö- tietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 13 §:n, tullilain 28 §:n, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 17, 18 ja 22 §:n taikka muun lain tai sopi- muksen perusteella.

4 §

Toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset

Puitepäätöksessä tarkoitettuja toimivaltai- sia lainvalvontaviranomaisia Suomessa ovat poliisi, tullilaitos ja rajavartiolaitos.

5 §

Tietojen ja tiedustelutietojen luovuttaminen pyynnöstä

Toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen on luovutettava tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle tämän pyynnöstä, jos tiedot ja tiedustelutiedot ovat tarpeen rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi.

Tiedot ja tiedustelutiedot luovutetaan hen- kilötietojen käsittelystä poliisitoimissa an- netun lain 17—19 §:ssä, tullilain 25, 26 ja 26 a

§:ssä sekä henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 26—28 §:ssä säädetyn edellytyksin.

Tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamista koskevaan päätöksentekoon sovelletaan, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 20 ja 47 a §:ssä, tullilain 26 a §:ssä, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 29 §:ssä sekä muualla laissa säädetään.

6 §

Oma-aloitteinen tietojen ja tiedustelutietojen luovuttaminen

Toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen on luovutettava tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle myös omaloitteisesti, jos luovuttamisen voidaan olettaa edistävän rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä.

Tiedot ja tiedustelutiedot luovutetaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 17—19 §:ssä, tullilain 25, 26 ja 26 a §:ssä sekä henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 26—28 §:ssä säädetyn edellytyksin.

Tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamista koskevaan päätöksentekoon sovelletaan, mitä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 20 ja 47 a §:ssä, tullilain 26 a §:ssä, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 29 §:ssä sekä muualla laissa säädetään.

7 §

Tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamisesta kieltäytyminen

Toimivaltaisen lainvalvontaviranomaisen on kieltäydyttävä tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamisesta, jos

1) tietojen luovuttaminen saattaa loukata Suomen täysivaltaisuutta tai vaarantaa Suo-

men turvallisuutta taikka muita olennaisia kansallisia etuja;

2) tietojen luovuttaminen on ristiriidassa ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskevien periaatteiden kanssa;

3) tietojen luovuttaminen muutoin on Suomen oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden vastaista; tai

4) tietojen luovuttaminen edellyttää oikeusviranomaisen lupaa eikä tällaista lupaa ole saatu.

Tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamisesta voidaan kieltäytyä, jos

1) pyynnön täyttäminen vaatii teon laatuun tai tietojen merkitykseen nähden kohtuuttomasti voimavaroja;

2) pyynnön täyttäminen saattaa haitata rikosten estämistä tai selvittämistä Suomessa;

3) pyynnön täyttäminen saattaa vaarantaa henkilöiden turvallisuuden; tai

4) pyynnön perusteena oleva teko ei ole sellainen rikos tai sitä ei ole Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä pidettävä sellaisena rikoksena, josta Suomen lain mukaan säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin yksi vuosi vankeutta.

8 §

Suhde muihin lakeihin ja kansainvälisiin velvoitteisiin

Tässä laissa tarkoitettuun yhteistyöhön sovelletaan lisäksi, mitä siitä erikseen säädetään tai sovitaan.

9 §

Asetuksenantovaltuus

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä puitepäätöksen ja tämän lain täytäntöönpanosta.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan menpiteisiin.
ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toi-

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Anne Holmlund*