

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta (tietojen ja tiedustelutietojen vaihto)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Ruotsin kuningaskunnan 4 päivänä kesäkuuta 2004 tekemä ehdotus neuvoston puitepäätökseksi tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaista-

misesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2004

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

Poliisiylitarkastaja Robin Lardot

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO

14.10.2004

**EHDOTUS PUITEPÄÄTÖKSEKSI TIETOJEN JA TIEDUSTELUTIETOJEN VAIHDON
YKSINKERTAISTAMISESTA EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN LAINVAL-
VONTAVIRANOMAISTEN VÄLILLÄ ERITYISESTI VAKAVIEN RIKOSTEN, KUTEN
TERRORITEKOJEN, OSALTA**

1. Yleistä

Ruotsin kuningaskunta on tehnyt 4 päivänä kesäkuuta 2004 Euroopan unionin perustamissopimuksen 30 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla ehdotuksen puitepäätökseksi tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamiseksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta (asiakirja 10215/04 CRIMORG 46 ENFOPOL 69 COMIX 382), jäljempänä puitepäätös.

Ruotsin ehdotuksen taustana on Eurooppa-neuvoston 25 päivänä maaliskuuta 2004 antama julkilausuma terrorismin torjunnasta (asiakirja 7906/04 JAI 100 ECOFIN 107 TRANS 145 RELEX 123 ECO 73 PESC 208 COTER 20 COSDP 142), jossa ohjeistettiin neuvostoa tutkimaan keinoja yksinkertaistaa tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä. Ehdotus on vastaus tähän kehotukseen.

Lainvalvontaviranomaiset tarvitsevat tietoa ja tiedustelutietoja, jotta ne voisivat tuloksellisesti paljastaa, ehkäistä ja tutkia rikoksia tai rikollisia toimia. Lainvalvontaviranomaisten kyky tehdä yhteistyötä rikollisuuden torjunnassa perustuu suurella määrällä niiden kykyyn vastaanottaa ja vaihtaa tietoja ajoissa.

Ehdotuksen tavoitteena on luoda tietojen ja tiedustelutietojen vaihtamista koskevat yhteiset lainsäädännölliset puitteet, joita kaikki kansalliset viranomaiset voivat soveltaa lainvalvontatehtävissä. Tavoitteena on lisäksi lisätä ja yksinkertaistaa näiden viranomaisten välistä tietojen ja tiedustelutietojen vaihtoa sekä poistaa mahdolliset eroavuudet, jotka johtuvat siitä, että tietojen ja tiedustelutieto-

jen keräämistä ja vaihtamista koskevat säännöt ovat tiukempia unionin tasolla kuin kansallisella tasolla.

Ehdotuksen lähtökohtana on se, että muiden jäsenvaltioiden olisi tunnustettava kansalliselle viranomaiselle kansallisen lainsäädännön mukaisesti annettu toimivalta paljastaa, ehkäistä ja tutkia rikoksia tai rikollista toimintaa ja tämän toimivallan perusteella kansallisilla viranomaisilla olisi oikeus pyytää ja saada tietoja ja tiedustelutietoja muilta jäsenvaltioilta ilman muita virallisia ehtoja kuin ne, joista on säädetty puitepäätöksessä.

Selitysmuistion mukaan tällä hetkellä on ongelmana se, että koordinoimattomat tiedonvaihtoa koskevat kansalliset lainsäädännöt hallitsevat EU:n koordinoituja lainvalvontatoimia. Esimerkkeinä mainitaan tilanteet, joissa tiedon saaminen on mahdotonta jonkin jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiselle siksi, että pyydetty tieto toisessa valtiossa kuuluu oikeusviranomaisille eikä lainvalvontaviranomainen ole oikeutettu tekemään pyyntöä oikeusviranomaiselle. Toinen selitysmuistiossa mainittu ongelmatilanne on, että joissain jäsenvaltioissa on asetettu tiukemmat edellytykset tiedon luovuttamiselle toiselle jäsenvaltioille kuin kansallisten viranomaisten välillä.

2. Pääasiallinen sisältö

2.1. Tavoite ja soveltamisala

Puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan puitepäätöksen tarkoituksena on vahvistaa säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset voivat tehokkaasti

ja nopeasti vaihtaa olemassa olevia tietoja ja tiedustelutietoja rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi erityisesti vakavien rikosten, kuten terroritekojen, osalta. Puitepäättös ei vaikuta kansallisessa lainsäädännössä taikka jäsenvaltioiden tai jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välisissä kahden- tai monenvälisissä sopimuksissa tai järjestelyissä oleviin tätä edullisempiin määräyksiin, eikä se vaikuta keskinäistä oikeusapua tai rikosasioissa annettujen päätösten vastavuoroista tunnustamista koskeviin Euroopan unionin säädöksiin. Puitepäättös ei velvoita jäsenvaltioita tallentamaan ja säilyttämään tietoja vain siksi, että toinen jäsenvaltio mahdollisesti niitä tarvitsisi. Edelleen artiklassa todetaan, että puitepäättöksen nojalla vaihdettuja tietoja ei saisi käyttää todisteena rikosoikeudenkäynnissä ilman tiedot toimitaneelta jäsenvaltiolta erikseen hankittua lupaa. Puitepäättös ei velvoita tietoja koskevan pyynnön vastaanottanutta jäsenvaltiota hankkimaan tietoja pakkokeinoja käyttämällä.

2.2. Määritelmät

Puitepäättöksen 2 artiklassa lainvalvontaviranomainen määritellään siten, että puitepäättös mahdollistaa tiedonvaihdon koko rikosprosessin ajan rikoksen paljastamisesta aina syytteenpanoon asti riippumatta kansallisista toimivaltarajoista tämän prosessin sisällä. Artikla määrittelee tiedon ja tiedustelutiedon siten, että termit kattavat kaiken sellaisen lainvalvontaviranomaisten saatavilla olevan tiedon, jota voitaisiin käyttää rikostutkinnassa tai rikostiedusteluoperaatiossa. Artiklaan sisältyy luettelo tällaisista tiedoista.

2.3. Rikokset

Puitepäättöksen 3 artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan tietoja ja tiedustelutietoja voidaan vaihtaa kaikista rikoksista, joista pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan voi enimmillään seurata vähintään 12 kuukauden pituinen vankeusrangaistus. Artikla sallii tiedon vaihdon laajemmin-

kin kun siitä sovitaan kahdenvälisesti jäsenvaltioiden kesken.

2.4. Tietojen ja tiedustelutietojen toimitaminen sekä määrääjät

Puitepäättöksen 4 artiklassa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus varmistaa, että muiden jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille voidaan toimittaa tietoja ja tiedustelutietoja, jotka ovat lainvalvontaviranomaisen hallussa tai saatavilla ilman pakkokeinojen käyttämistä. Tietoja toimitettaessa ne eivät saa soveltaa tiukempia ehtoja, kuin mitä noudatetaan kansallisten viranomaisten välillä.

Lisäksi 4 a artiklassa asetetaan velvollisuus toimittaa pyydetty tieto tai tiedustelutieto viipymättä ja mahdollisuuksien mukaan pyydettyyn ajankohtaan mennessä sekä ottaa käyttöön menettelyt, joiden puitteissa tieto voidaan antaa 12 tunnin kuluessa, kun kysymyksessä on jokin artiklan sisältämällä vakavia rikoksia koskevalla listalla olevista rikoksista.

2.5. Tietoja ja tiedustelutietoja koskevat pyynnöt

Puitepäättöksen 5 artiklassa määritellään, että tietoja voidaan pyytää rikoksen paljastamiseksi, ehkäisemiseksi tai tutkimiseksi. Artiklan mukaan vain tarpeellisia tietoja voidaan pyytää. Tietoja koskevien pyyntöjen on sisällettävä vähintään puitepäättöksen liitteessä mainitut tiedot.

2.6. Henkilöryhmät, joita koskevia tietoja tai tiedustelutietoja voidaan vaihtaa

Puitepäättöksen 6 artiklassa määrätään, että tietoja ja tiedustelutietoja saadaan vaihtaa paitsi henkilöistä, joiden epäillään syyllistyneen tai syyllistyvän rikoksiin, myös henkilöistä, joita koskevien tietojen vaihtaminen voi osana rikostutkintaa tai rikostiedusteluoperaatiota auttaa rikoksen paljastamisessa, torjumisessa tai tutkimisessa.

2.7. Viestintäkanavat

Puitepäättöksen 7 artiklassa asetetaan EU:n puitteissa luotujen yhteydenpitojärjestelmien (SIRENE, Europol) käyttö etusijalle, mutta siinä sallitaan myös lainvalvontaviranomaisien käytössä olevien kaikkien muiden tiedonvaihtojärjestelmien käyttö.

2.8. Omaaloitteinen tietojen ja tiedustelutietojen vaihtaminen

Puitepäättöksen 8 artiklassa asetetaan velvollisuus toimittaa pyytämättä tietoja toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiselle, jos on tosiasiallisia syitä uskoa, että tietojen luovuttaminen saattaa auttaa sellaisen rikoksen paljastamisessa, ehkäisemisessä tai tutkimisessa, johon sisältyy 4 a artiklassa tarkoitettuja rikoksia.

2.9. Tietosuoja

Puitepäättöksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan samoja tietosuoja säännöksiä kuin mitä noudatetaan käytettäessä muun muassa SIRENE tai Europol -tiedonvaihtokanavia riippumatta siitä mitä tiedonvaihtokanavaa yksittäistapauksessa käytetään. Artiklassa luetellaan ne menettelyt, joissa toimitettuja tietoja voidaan käyttää. Artiklassa oikeutetaan lisäksi jäsenvaltiot asettamaan rajoituksia luovuttamansa tiedon käyttämiselle. Tiedot vastaanottaneen viranomaisen on noudatettava kyseisiä ehtoja.

2.10. Luottamuksellisuus

Puitepäättöksen 10 artiklassa lainvalvontaviranomaiset velvoitetaan takaamaan, että ne käsittelevät saamaansa tietoa luottamuksellisesti.

2.11. Kieltäytymisperusteet

Puitepäättöksen 11 artiklassa oikeutetaan lainvalvontaviranomaiset kieltäytymään tiedon luovuttamisesta, jos on aiheellista olet-

taa, että pyynnön täyttäminen vahingoittaisi keskeisiä kansallisia turvallisuusintressejä tai vaarantaisi käynnissä olevan rikostutkinnan tai tiedusteluoperaation onnistumisen, tai jos pyydetyt tiedot ovat selkeästi epäsuhteessa tai merkityksettömiä niihin tarkoituksiin nähden, joita varten niitä on pyydetty.

2.12. Täytäntöönpano

Puitepäättöksen 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet puitepäättöksen säännösten noudattamiseksi kahden vuoden kuluessa puitepäättöksen voimaantulosta.

2.13. Suhde muihin välineisiin

Puitepäättöksen 13 artiklassa säädetään suhteesta tiettyihin muihin instrumentteihin ja siinä oikeutetaan noudattamaan ja tekemään edullisempia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia ja järjestelyjä.

2.14. Voimaantulo

Puitepäättös tulisi voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

3. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetun velvoitteen toteuttaminen ei aiheuttane merkittäviä kustannuksia.

4. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Puitepäättös kuuluu lainsäädännön alaan Suomessa. Puitepäättös ei kuitenkaan sen 1 artiklan mukaan vaikuta kansallisessa lainsäädännössä taikka jäsenvaltioiden tai jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välisissä kahden- tai monenvälisissä sopimuksissa tai järjestelyissä oleviin tätä edullisempiin määräyksiin.

Poliisilain (493/1995) 53 § koskee poliisin

kansainvälistä yhteistoimintaa. Sen mukaan poliisin antamasta virka-avusta vieraan valtion poliisille on voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty tai Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa sovittu. Puitepäättöksessä tarkoitettua tiedonvaihtoa sääntelevät tällä hetkellä ns. rikostorjuntasopimukset. Tällaisia sopimuksia on nykyisten EU-valtioiden osalta voimassa Viron ja Latvian, Liettuan ja Puolan ja Unkarin kanssa.

Käytännössä puitepäättöksessä tarkoitettua tiedonvaihtoa EU-valtioiden kanssa suoritetaan tällä hetkellä käyttäen Interpol –kanavaa, jolloin tiedonvaihto perustuu Interpolin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten sopimiin käytäntöihin, joiden mukaisesti noudatetaan tiedon luovuttajan antamia käyttörajoituksia, tai Europol –kanavaa, jolloin tiedonvaihto perustuu Europol-yleissopimuksen (SopS 78/1998) 5 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan yhteyshenkilöt osallistuvat samanaikaisesti kansallisen lainsäädännön ja 2 artiklan 1 kohdassa määrättyjen tavoitteiden mukaisesti kansallisilta yksiköiltään tulevien tietojen vaihtoon ja niistä aiheutuvien toimenpiteiden yhteensovittamiseen. Tiedon käsittelyyn sovelletaan Europol-yleissopimuksen 17 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan tiedot välittävä jäsenvaltio tai sopimuksen 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu kolmas valtio tai kolmas elin ilmoittaa, että tiettyihin tietoihin tässä jäsenvaltiossa tai kolmannen osapuolen käytössä sovelletaan erityisiä käyttörajoituksia, myös käyttäjän on eräin poikkeuksin noudatettava näitä rajoituksia.

Tietojen luovuttamista ulkomaille sääntelee laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003). Erityisesti nyt käsillä olevan puitepäättöksen alaa koskee lain 37 § tietojen luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueelle ja Euroopan talousalueelle. Mainittu lainkohta tai laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ei muutoinkaan rajoita tietojen luovuttamista siten, että nyt käsillä olevan puitepäättöksen voimaansattaminen edellyttäisi lain muuttamista.

Oikeusapulain (4/1994) 24 §:ssä säädetään rikosrekisteritietojen luovuttamisesta. Vieraan valtion viranomaisen pyynnöstä voidaan tämän lain mukaisesti luovuttaa rikosrekisteritietoja rikosasian käsittelyä varten samoin

edellytyksin kuin niitä voidaan antaa Suomen viranomaisille. Rikosrekisteritietojen luovuttamisesta päättää oikeusministeriö.

Lainsäädännössämme ei tällä hetkellä ole lainkohtaa, jossa eksplisiittisesti kiellettäisiin lainvalvontaviranomaisten tässä puitepäättöksessä tarkoitettua tiedustelutiedon käyttäminen todisteena tuomioistuimessa ilman tiedon luovuttaneen valtion lupaa tai vastoin annettua käyttörajoitusta. Huomattavaa on myös, että kansallinen lainsäädäntö ei tällä hetkellä määrittele mikä ja millä tavalla hankittu tieto on puitepäättöksessä tarkoitettua tiedustelutietoa.

5. Valtioneuvoston kanta

Puitepäättöksen taustamuistiossa mainitut ongelmat, jotka puitepäättös pyrkii ratkaistaan, eivät käytännössä juurikaan koske Suomea eikä puitepäättöksen voimaan saattaminen näyttäisi tuovan lainsäädäntöömme lisäarvoa. Lainsäädäntömme mahdollistaa jo nyt yhtä joustavan tiedonvaihdon EU-maiden lainvalvontaviranomaisten kanssa kuin kansallisten viranomaisten välillä. Lainvalvontaviranomaisten toimivalta Suomessa kattaa rikosprosessin rikoksen paljastamisesta esitutkintaan, ja samat viranomaiset ovat toimivaltaisia vaihtamaan puitepäättöksessä tarkoitettuja tietoja riippumatta siitä, missä vaiheessa prosessia ollaan. On myös huomattava, että EU:n jäsenvaltioiden välinen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehty yleissopimus, ns. Napoli II yleissopimus, mahdollistaa tietojenvaihdon sekä rikosten estämiseksi että selvittämiseksi. Onkin tärkeää, ettei puitepäättöksellä vaikuteta jäsenvaltioiden välillä oleviin suotuisampiin kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin tai järjestelyihin.

Kansainvälisen yhteistyön sujuvuutta saatetaan lisätä puitepäättöksen 4 artiklan 2 kohdassa oleva nimenomainen ehto, jonka mukaan toimitettaessa tietoja ja tiedustelutietoja toisen jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille ei saa soveltaa tiukempia ehtoja kuin tietojen toimittamiseen kansallisella tasolla. Lisäarvoa tuonevat joissakin tapauksissa myös

puitepäätöksessä asetetut määräajat pyyntöihin vastaamiselle.

Jossain määrin ongelmallinen lienee 1 artiklan säännös, jonka mukaan puitepäätöksen nojalla vaihdettuja tietoja ei saa käyttää todisteena oikeudessa, vaan todisteena käyttäminen edellyttää aina erillistä pyyntöä. Tällä hetkellä lähtökohta on se, että saatua tietoa ei saa käyttää todisteena, jos sen luovuttaja erikseen kieltää tämänkaltaisen käytön. Poikkeuksena on Schengenin yleissopimuksen 39 artikla, joka sisältää vastaavanlaisen kiellon kuin puitepäätöskin ja jonka määrä-

yksiin verrattuna nykytila ei muuttuisi.

Koska kansallinen lainsäädäntö ei erikseen määrittele sitä, mikä on tiedustelutietoa ja mikä "muuta" tietoa, tällä hetkellä tietoa vaihdetaan käytännössä paljolti samalla tavalla riippumatta siitä onko se tarkoitettu rikoksen paljastamiseksi, ehkäisemiseksi tai tutkimiseksi. Puitepäätöksen voimaan saattaminen näyttäisi mutkistavan vallitsevaa käytäntöä näiltä osin.

Artikloiden 2 –14 sisältö näyttäisi vastaavan meillä tällä hetkellä noudatettavaa käytäntöä ja olevan sinänsä ongelmaton.