

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2011 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 25/2011 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg ja lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Arto Hankilanoja, Poliisihallitus
- tulliylihallituksen johtaja Juha Vilkkio, Tullihallitus
- rikosylitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Jan Sjöblom, suojelupoliisi
- professori Juha Raitio
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- valtiovarainministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esitys sisältää ehdotukset laeiksi rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn Euroopan unionin neuvoston päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta sekä Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Itävallan tasavallan vä-

lillä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä sopimuksen soveltamisesta annetun lain muuttamisesta. Sopimusta kutsutaan Prümin sopimukseksi sen allekirjoituspaikan mukaan. Lisäksi esitys sisältää ehdotukset ampuma-asetlain, hen-

kilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain muuttamisesta.

Ensiksi mainitulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin neuvoston heinäkuussa 2008 tekemä päätös rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi (Prüm-päätös). Prüm-sopimuksen voimaansaattamislakia muutettiin siltä osin kuin sopimuksen määräykset on saatettu osaksi Euroopan unionin lainsäädäntöä.

Prüm-päätöksen säännökset ovat sellaisenaan suoraan Suomen viranomaisia velvoittavaa lain-

säädäntöä. Osa päätöksen säännöksistä edellyttää kuitenkin kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä. Tällaisia säännöksiä neuvoston päätöksessä ovat muun muassa toisen valtion virkamiehen oikeus osallistua Suomen maaperällä yhteiseen operaatioon, kyseisen virkamiehen toimivaltuudet sekä oikeus kantaa ja käyttää ampumasetta tai muuta voimankäyttövälinettä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Vuonna 2005 allekirjoitettiin seitsemän EU:n jäsenvaltion välinen sopimus rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi, ns. Prüm-sopimus. Sopimus sisältää DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvorekisteritietojen vaihtamista, rajat ylittävää operatiivista yhteistyötä sekä terrorismin ja laittoman muuttoliikkeen torjumista koskevia määräyksiä. Sopimus sisältää myös yksityiskohtaiset määräykset tietosuojasta. Sopimus on nykyisin voimassa 14 EU:n jäsenvaltiossa. Sopimus on tullut Suomen osalta voimaan 17.6.2007 (SopS 53 ja 54/2007).

Suurin osa Prüm-sopimuksen määräyksistä on saatettu osaksi EU:n lainsäädäntöä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyllä neuvoston päätöksellä (2008/615/YOS), jäljempänä Prüm-päätös, sekä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn päätöksen 2008/615/YOS täytäntöönpanosta tehdyllä neuvoston päätöksellä (2008/616/YOS). Prüm-sopimuksen piiriin jäävät edelleen muun muassa lennon turva-

henkilöt, laittoman maahanmuuton torjunta sekä toimet välittömissä vaaratilanteissa.

Hallintovaliokunta on arvioinut Prüm-sopimuksen merkitystä vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan ja unionin sisäisen turvallisuuden näkökulmasta ja todennut Suomen kannalta sopimuksen lisäarvon olevan ennen kaikkea lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen vaihdon tehostamisessa ja siitä koituvassa rikostutkinnallisessa ja -torjunnallisessa hyödyssä (HaVM 36/2006 vp, HaVL 22/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut sopimuksesta lausunnon PeVL 56/2006 vp. Lisäksi hallintovaliokunta on antanut Prüm-päätöstä koskevasta ehdotuksesta lausunnon HaVL 7/2007 vp.

Prüm-päätös ei tuo asiasisällöllisesti uutta Prüm-sopimuksen mukaiseen yhteistyöhön verrattuna, mutta se laajentaa yhteistyön päätöksessä säädetyiltä osin kattamaan kaikki EU:n jäsenvaltiot. Hallintovaliokunta katsoo tämän parantavan merkittävästi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa sekä tehostavan oikeusapumenettelyä jäsenvaltioiden välillä. Alueellisen sovellettavuuden laajeneminen lisää yhteistyön avulla saatavia rikostutkinnallisia ja -torjunnallisia hyötyjä. Suomen näkökulmasta huomionarvoista on myös se, että Prüm-päätöksen myötä kyseisen yhteistyön piiriin tulevat muun muassa Ruotsi ja Viro. Lähi-valtioiden mukaantulo monenväliseen, automa-

tisoituun tietojenvaihtojärjestelmään vähentää tarvetta kahdenvälisille sopimuksille.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on antaa kansallisesti tarvittavat säännökset edellä mainittujen Prüm-päätöksen ja sen täytäntöönpanoa koskevan neuvoston päätöksen täytäntöön panemiseksi Suomessa. Kansallinen täytäntöönpano edellyttää Prümin sopimusta koskevan voimaansaattamislain (277/2007) muuttamista siltä osin kuin Prüm-päätöstä sovelletaan Prümin sopimuksen määräysten sijaan. Lisäksi mainittujen päätösten täytäntöön panemiseksi on tarpeen säätää laki rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta sekä muuttaa tarvittavilta osin ampuma-aselakia (1/1998), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annettua lakia (761/2003) ja ajoneuvoliikennerekisteristä annettua lakia (541/2003). Hallituksen esitykseen sisältyvät näitä koskevat lakiehdotukset.

Hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Prüm-päätöksen oikeusvaikutuksista

Valiokunta toteaa esityksen perusteluissa olevan käsitteellistä epätarkkuutta Prüm-päätöksen oikeusvaikutuksia koskevilta osin. Päätös on hyväksytty ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa silloin voimassa olleen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 30, 31, 32 ja 34 artiklan asianomaisten kohtien perusteella. Kyseisten oikeusperustojen nojalla annettujen säästöjen oikeusvaikutuksista määrättiin SEU 34 artiklassa, jonka 2 kohdan c alakohdan mukaan neuvosto voi "tehdä muita tämän osaston tavoitteiden mukaisia päätöksiä, jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä lukuun ottamatta. Nämä päätökset ovat velvoittavia, mutta niillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta; neuvosto toteuttaa määränemistöllä kyseisten päätösten täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet unionin

tasolla". Lissabonin sopimukseen liitetyn siirtymämääräyksiä koskevan pöytäkirjan (N:o 36) mukaan kyseisten "säästöjen oikeusvaikutukset säilyvät niin kauan kuin näitä säädöksiä ei kumota, julisteta mitättömiksi tai muuteta perussopimusten nojalla". Prüm-päätöstä ei ole muutettu Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, joten sen oikeusvaikutukset määräytyvät yhä mainitun SEU 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan.

Edellä olevan perusteella valiokunta toteaa, että Prüm-päätöksellä ei voida katsoa olevan välitöntä oikeusvaikutusta, jolla on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu sitä, että päätökseen voi tiettyjen edellytysten täytyessä sisältyä myös yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia määräyksiä myös ilman kansallisia täytäntöönpanotoimia. Tästä huolimatta Prüm-päätös on oikeudellisesti sitova ja sen määräykset velvoittavat kansallisia viranomaisia. Kansallinen sääntely on kuitenkin näidenkin velvoitteiden kohdalla tarpeen siltä osin kuin jotkin päätöksen määräykset sitä nimenomaisesti edellyttävät tai ne eivät muutoin tulisi Suomessa tehokkaasti täytäntöön pannuiksi. Kansallinen sääntely on myös tarpeen sikäli kuin päätös sisältää viranomaisten yhteistyötä koskevien määräysten lisäksi myös yksityisiin kohdistuvia velvoitteita tai oikeuksia luovia säännöksiä.

Tullilaitosta koskeva toimivaltasäännös

Prüm-päätöksen täytäntöönpanoa koskevan lakiehdotuksen (1. lakiehdotus) 2 §:ssä säädetään toisen jäsenvaltion virkamiehen osallistumisesta yhteiseen operaatioon Suomessa. Pykälän 3 *momentin* mukaan toisen jäsenvaltion yhteiseen operaatioon osallistuvalla virkamiehelle voidaan antaa oikeus kantaa Suomen alueella ampuma-aseita ja muita voimankäyttövälineitä. Tätä koskevan päätöksen tekisi poliisissa päällystöön kuuluva poliisimies ja rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tullilaitoksessa päätöksen tekisi tullipiirin johtaja. Pykälän perusteluista ei kuitenkaan ilmene, miksi toimivalta tässä tarkoitettua päätöksen tekemiseen tulisi tullilaitoksessa kuulua tullipiirin johtajal-

le. Valiokunta katsoo, että tullilaitoksen kohdalla ei ole syytä poiketa poliisille ja rajavartiolaitokselle esitetystä päätöksentekotasosta. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 3 momenttia muutettavaksi siten, että tullilaitoksessa kyseisen päätöksen tekisi pidättämiseen oikeutettu virkamies. Lisäksi valiokunta on johdonmukaisuussyistä tarkistanut momentin viimeisen virkkeen sanajärjestyksen.

Lakien voimaantulosta

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että lakiehdotusten voimaantulosäännösten perustelujen samoin kuin esityksen voimaantuloa koskevan jakson mukaan lait tulisivat voimaan 26 päivänä elokuuta 2011. Esityksen perusteluissa on selostettu kaksivaiheista Prüm-päätöksen voimaantulovaihetta, jonka mukaan automaattista tietojenvaihtoa koskevat säännökset tulisivat sovellettavaksi 26.8.2011 alkaen ja muut säännökset 26.8.2009 alkaen. Koska hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä sanottujen määräpäivien jälkeen, valiokunta pitää perusteltuna esityksen pääasiallisessa sisällössä mainittua voimaantuloajankohtaa eli sitä, että lait tulisivat voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2.—5. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Halla-aho /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /kesk
Markus Lohi /kesk
Pirkko Mattila /ps
Tapani Mäkinen /kok
Osmo Soininvaara /vihr
vjäs. Anne Holmlund /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

4 valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 § muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotus

1. lakiehdotus

2 §

Toisen jäsenvaltion virkamiehen osallistuminen yhteiseen operaatioon Suomessa

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Toisen jäsenvaltion yhteiseen operaatioon osallistuvalla virkamiehelle voidaan antaa oikeus kantaa Suomen alueella ampuma-aseita ja muita voimankäyttövälineitä. Päätöksen oikeudesta kantaa ampuma-asetta tai muuta voimankäyttövälinettä tekee päällystöön kuuluva poliisimies tai (*poist.*) rajavartiolaitoksessa ja tullilaitoksessa *pidättämiseen oikeutettu virkamies*. Voimankäyttövälinettä on oikeus käyttää vain rikoslain (39/1889) 4 luvun 4 §:n mukaisessa hätävarjelutilanteessa ja tilanteessa, jossa poliisimies, *rajavartiomies* tai *tullimies* toimivaltansa nojalla yksittäistapauksessa valtuuttaa toisen jäsenvaltion virkamiehen voimankäyttövälineen käyttämiseen.