

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2012 vp

Hallituksen esitys yhteistyön tehostamisesta rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen yhteistyön tehostamisesta rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 187/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tiina Nuutinen, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntösihteeri Tapio Puurunen, oikeusministeriö
- yksikönpäällikkö, lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Viitetiedot

Valiokunnalla on ollut käytettävissään vuoden 2010 valtiopäivillä valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden lausunnot. Tuolloin olivat edellä mainittujen asiantuntijoiden lisäksi kuultavina tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio sekä professori Tuomas Ojanen.

Valiokunnalla on ollut käytettävissään lausuntoa valmistellessaan valtioneuvoston selvitys Suomen ja Yhdysvaltojen välisestä tiedonvaihdesta terrorismin alalla (UTP 3/2012 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen tasavallan ja Amerikan yhdysvaltojen välisen sopimuksen yhteistyön tehostamisesta rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi

sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Sopimuksen tarkoituksena on tehostaa lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä rikollisuu-

den, erityisesti terrorismin, estämiseksi ja torjumiseksi. Sopimus luo oikeudellisen perustan sopimuspuolten väliselle sormenjälkitietojen ja DNA-tunnisteiden vaihtamiselle. Sopimus mahdollistaa myös muun yksittäistapauksessa ja kansallisen lainsäädännön puitteissa tapahtuvan tietojen toimittamisen vakavien rikosten ja terrorismirikosten estämiseksi.

Tietojen vaihtamisen teknisistä ja menettelyllisistä yksityiskohdista sovitaan erikseen sopimuspuolten viranomaisten välisissä täytäntöönpanosopimuksissa. Tietojenvaihto käynnistyy vasta täytäntöönpanosopimusten tekemisen jälkeen. Täytäntöönpanosopimukset on tarkoitus tehdä kansainvälisinä hallintosopimuksina eikä niissä siten esityksen mukaan ole kyse delegoidun sopimustoimivallan käyttämisestä.

Sopimus tulee voimaan sitä seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, jona on vas-

taanotettu viimeinen sopimuspuolten välisistä diplomaattisista nooteista, joissa ilmoitetaan, että sopimuksen voimaantulon edellyttämät kansalliset toimenpiteet on saatettu päätökseen. Yhdysvallat on saattanut kansalliset toimenpiteensä päätökseen ja toimittanut Suomelle siitä nootin kesäkuussa 2010.

Esityksen perustelujen mukaan sopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja edellyttää siten eduskunnan suostumusta. Sopimus voitaisiin hallituksen näkemyksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaansaattamiseksi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksestä ehdotetaan kuitenkin pyydettyä perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Esityksessä tarkoitettu Suomen ja Yhdysvaltojen välinen rikostentorjuntasopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista on esityksen perusteluissa tehty asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus on siten tarpeen sopimuksen hyväksymiselle.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Henkilötietojen suoja. Sopimuksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvattuun henkilötietojen suojaan. Sopimus mahdollistaa sormenjälkitie-

tojen ja DNA-tunnisteiden hakemisen ja vertailun sekä kansallisen lainsäädännön mukaisesti tapahtuvan henkilötiedon ja muun tiedon toimittamisen rikosten estämiseksi. Esityksen mukaan DNA- ja sormenjälkitietojen vaihtaminen toteutettaisiin siten, että tietokantojen välillä tehdään yksittäistapauksittain ja haun tekevän sopimuspuolen kansallista lainsäädäntöä noudattaen viitetietojen automaattinen vertailu sen selvittämiseksi, onko DNA-tunniste tai sormenjälki rekisteröity toisessa sopimusvaltiossa. Vertailu tehtäisiin ns. osuma / ei osuma -periaatteen mukaisesti eikä vertailussa käytettävän pelkän viitetiedon perusteella voitaisi tunnistaa henkilöä, jonka sormenjälkitiedosta tai DNA-tunnisteesta on kyse (perustelut s. 11/II).

Jos vertailtavat tunnisteet tai jäljet vastaisivat toisiaan, osapuolet voisivat pyytää henkilötietoja ja muita tarkempia tietoja. Tällöin tiedot toimitettaisiin tiedon pyytäjälle haun tehneen sopimuspuolen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Myös muu sopimuksen mukainen tietojen toimittaminen vakavien rikosten ja terrorismin estämiseksi tapahtuu kansallisen lainsäädännön

mukaisesti. Tietojen luovutus tapahtuisi erikseen nimettävän kansallisen yhteyspisteen kautta.

Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista on, että sopimus ei laajentaisi kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia viranomaisten toimivaltuuksia. Sopimuksessa tarkoitettujen tietojen kerääminen, käsittely ja luovuttaminen tapahtuisi kansallisen lainsäädännön mukaisesti eikä sopimus perustaisi näiltä osin viranomaisille uutta itsenäistä toimivaltaa. Sopimusmääräykset ovat näiltä osin hyvin samansisältöiset kuin ns. Prüm-järjestelyssä (ks. Prümin sopimuksesta annettu PeVL 56/2006 vp, s. 4/II). Sovellettava kansallinen lainsäädäntö tarkoittaisi käytännössä erityisesti lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2002 vp).

Sopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen tekstiin sisältyy sinänsä valiokunnan tulkintakäytännön kanssa huonosti yhteensopivaa väljyyttä puhuttaessa tietojen luovuttamisesta, jos tämä "on tarpeen", tai tietojen luovuttamisesta ilman pyyntöä, jos tosiseikkojen perusteella "voidaan olettaa", että rekisteröity tekee vakavia rikoksia (vrt. esim. PeVL 51/2002 vp, s. 3/I ja PeVL 56/2006 vp, s. 4/I). Sopimustekstin väljyys ei näiltä osin kuitenkaan muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, kun tietojen luovuttamisessa noudatetaan sopimuksen mukaan joka tapauksessa kansallista lainsäädäntöä. Sopimusmääräykset eivät muillakaan osin ole ongelmallisia perustuslain 10 §:n kannalta.

Valiokunta on tulkintakäytännössään korostanut tietosuojan riittävää tasoa tietoja toiseen valtioon siirrettäessä (ks. PeVL 27/2006 vp, s. 3/II ja PeVL 25/2009 vp, s. 2/II). Valtiosääntöoikeudellisesti on tärkeää, että sopimus sisältää yleisiä henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskevia määräyksiä (mm. art. 10–16) tietosuojan riittävän tason turvaamiseksi sopimuksen mukaisessa yhteistyössä. Sopimus mm. sallii tietojen käsittelyn valvonnan suomalaisviranomaisten toimesta (art. 11) ja kieltää tietojen edelleen luovuttamisen ilman tiedot toimittaneen sopimuspuolen suostumusta (art. 13) sekä velvoittaa tietojen oikaisemiseen, lukitsemiseen ja poistami-

seen (art. 14). Parhaillaan neuvoteltavana oleva sopimus Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä henkilötietojen luovuttamisesta lainvalvontatarkoituksessa (ns. EU-USA tietosuojasopimus) tulee vielä aikanaan vahvistamaan henkilötietojen suojan oikeudellisia perusteita rikostorjuntayhteistyössä.

Valiokunta korostaa kuitenkin erityisesti vielä tietoja luovuttavan kansallisen yhteyspisteen vastuuta sopimusta sovellettaessa. Valiokunta toteaa, että Suomen kansalaisen luovuttamista koskevasta perustuslain 9 §:n 3 momentista ja ulkomaalaisen luovuttamista koskevasta 4 momentista seuraa tulkintavaikutus, jonka mukaan tietojen luovuttaminen ei ole sallittua, jos niiden käyttäminen voi johtaa esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tuomitsemiseen tai täytäntöönpanoon (PeVL 51/2002 vp, s. 3/II). Tämä on otettava huomioon päätettäessä yksittäistapauksessa tietojen luovuttamisesta.

Täytäntöönpanosopimukset. Sopimuksen mukaan sormenjälkitietojen ja DNA-tunnisteiden tiedonvaihdon tekniset yksityiskohdat ja menettelytavat sovitaan erikseen viranomaisten välisissä täytäntöönpanosopimuksissa. Näillä täytäntöönpanosopimuksilla ei ole tarkoitus sopia valtiosopimuksen sisältöön tai asiallisiin velvoitteisiin kohdistuvista seikoista eikä myöskään asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Näin ymmärrettyinä kyse on valiokunnan käsityksen mukaan valtioiden viranomaisten kesken tehtävistä ns. kansainvälisistä hallinto-sopimuksista eivätkä täytäntöönpanosopimuksista koskevat sopimusmääräykset muodostu ongelmallisiksi sopimuksen tekotoimivaltaa koskevien perustuslain 93 ja 94 §:n säännösten kannalta (esim. PeVL 16/2004 vp, s. 4 ja PeVL 5/2007 vp, s. 10/I).

Sopimuksessa on jätetty avoimeksi, mikä tai mitkä viranomaiset tekisivät Suomen puolelta täytäntöönpanosopimukset. Eurooppalaisen rikostorjuntayhteistyön toteuttamiseksi toimivalta vastaavanlaisten sopimusten tekemiseen on nimenomaisesti osoitettu sisäasiainministeriölle (poliisilain 53 §:n 2 mom.). Valiokunta katsoo, että asian periaatteellisen merkityksen ja perus-

oikeuskytkentöjen vuoksi olisi perusteltua osoittaa täytäntöönpanosopimusten tekeminen myös tässä kahdenvälisessä järjestelyssä sisäasiainministeriölle. Selkeintä olisi järjestää asia sopimuksen voimaansaattamislakiin otettavalla nimellisellä säännöksellä.

Asetuksenantovaltuudet. Kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskevan perustuslain 95 §:n 1 momentin muutos on tullut voimaan 1.3.2012 (1112/2011). Muutoksen voimaantulon jälkeen kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan pääsääntöisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella (HE 60/2010 vp, s. 46). Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislain voimaantulosta säädetään vastaavasti valtioneuvoston asetuksella. Tämän vuoksi sopimuksen voimaansaattamislain 2 §:ssä tasavallan presidentille osoitettu asetuksenantovaltuus tulee tarkistaa edellä todetun mukaisesti seuraavalla tavalla: "Sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella."

Käsittelyjärjestys

Maaliskuun alussa voimaan tulleet perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin säännökset kansainvälisen velvoitteen hyväksymi-

sestä ja voimaansaattamisesta (1112/2011) eivät aiheuta tarvetta muuttaa sitä arviota, joka vuoden 2010 valtiopäiville annetun esityksen perusteluissa on tehty sopimuksen ja sen voimaansaattamislain käsittelyjärjestyksestä. Sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislakiä käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan tekemä huomautus voimaansaattamislain 2 §:stä otetaan huomioon.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiseen,

että hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 2 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 2 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps (osittain)
Anna Kontula /vas

Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölle /kesk
vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.