

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston päätökseksi rajat ylittävän yhteistyön tehosta-
misesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikolli-
suuden torjumiseksi (Prümin sopimus)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti
lähetetään Eduskunnalle ehdotus neuvoston
pätökseksi rajat ylittävän yhteistyön tehos-

tamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylit-
tävän rikollisuuden torjumiseksi sekä ehdo-
tuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2007

Sisäasiainministeri *Anne Holmlund*

Ylijohtaja Antti Pelttari

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI RAJAT YLITTÄVÄN YHTEISTYÖN TEHOSTAMISESTA ERITYISESTI TERRORISMIN JA RAJAT YLITTÄVÄN RIKOLLISUUDEN TORJUMISEKSI

1 Yleistä

Päätösehdotus (neuvoston asiakirja 7273/07) sisältää ehdotuksen neuvoston päätökseksi rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta, erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Päätösehdotuksen myötä jäsenvaltioiden tarkoituksena on tehostaa rajat ylittävää yhteistyötä, erityisesti tietojenvaihtoa niiden viranomaisten välillä, jotka ovat vastuussa rikosten torjunnasta ja tutkinnasta.

Päätösehdotuksen säännökset perustuvat 27.5.2005 tehdyn Prümin sopimuksen määräyksiin. Prümin sopimuksen määräyksillä on yhteys unionin puitteissa tehtävään yhteistyöhön, vaikka sopimusta ei ole tehty unionin rakenteissa. Sopimuksessa tarkoitetut toimet kuuluvat Euroopan unionin toimivaltaan, ja sopimuksessa nimenomaisesti ilmaistun mukaisesti sen määräykset on tarkoitus siirtää osaksi EU:n oikeusjärjestystä. EU:n säädöksillä on lisäksi sopimuksen perusteella etusija sopimuksen määräyksiin nähden.

Eduskunta on 13.2.2007 täysistunnossaan hyväksynyt Prümin sopimusta koskevan hallituksen esityksen (HE 243/2006 vp, EV 301/2006 vp). Tasavallan presidentti päätti Suomen liittymisestä Prümin sopimukseen 16.3.2007. Sopimus tulee Suomen osalta voimaan 90 päivän kuluttua hyväksymisasiakirjojen tallettamisesta tallettajana toimivan Saksan liittotasavallan hallituksen huostaan eli 17.6.2007.

Päätösehdotuksella sisällytettäisiin Prümin sopimuksen tietyt määräykset osaksi EU:n oikeusjärjestelmää. Ehdotus neuvoston päätökseksi vastaa pääasiassa asiasisällöltään Prümin sopimuksen ns. III pilarin alaan kuuluvia tietojen vaihtoa sekä sopimuspuolten välistä muuta yhteistyötä koskevia määräyksiä. Lisäksi päätösehdotuksen tietosuoja-

koskevat säännökset vastaavat Prümin sopimuksen määräyksiä. Päätösehdotukseen on tehty eräitä kielellisiä korjauksia ja yksittäisiä säännöksiä on mukautettu EU:n oikeusjärjestykseen ja toimielinrakenteeseen soveltuviksi.

Päätösehdotus on tehty kolmentoista jäsenvaltion (Belgia, Saksa, Espanja, Ranska, Luxemburg, Alankomaat, Itävalta, Slovenia, Italia, Suomi, Portugali, Romania, Ruotsi) aloitteesta. Näistä seitsemän (Saksa, Itävalta, Belgia, Alankomaat, Luxemburg, Espanja ja Ranska) ovat alkuperäisiä Prümin sopimuksen allekirjoittajia ja muut ovat ilmaisseet kiinnostuksensa liittyä sopimukseen.

2 Oikeusperusta

Sopimus Euroopan unionista artikla 30(1)(a) ja (b), 31(1)(a), 32 ja 34(2)(c).

3 Pääasiallinen sisältö

I Luku: Yleisiä näkökohtia

Luvussa määritellään päätösehdotuksen tarkoitus ja soveltamisala. Sen mukaan jäsenvaltioiden on tarkoitus tehostaa rajat ylittävää yhteistyötä TEU VI osaston kattamilla aloilla, erityisesti vaihtamalla tietoja viranomaisten välillä, jotka vastaavat rikosten torjunnasta ja tutkinnasta. Artiklassa luetellaan myös ne alat, joista päätösehdotuksessa on säännöksiä. Artikla 1 vastaa Prümin sopimuksen 1 artiklaa.

II Luku: Online-käyttö ja lisätietoja koskevat pyynnöt

Luku sisältää DNA-tunnisteiden, sormenjälkitietojen ja ajoneuvorekisteritietojen automatisoituun vaihtamiseen sovellettavia tietoja ja menettelyjä koskevat säännökset. Lu-

vun artikkelit 2–12 vastaavat Prümin sopimuksen artikloja 2–12.

DNA-tietojenvaihdon tarkentamiseksi päätösehdotuksen 3 artiklan 2 kohtaa on selkeytetty Prümin sopimukseen nähden niin, että vertailtaessa yksittäistapauksissa DNA-tunnisteita rikosten tutkimiseksi, haun vastaanottanut jäsenvaltio lähettää automaattisesti ns. viitetiedot (eli DNA-tunnisteen ja tunnuksen) haun tehneelle jäsenvaltiolle, jos vastaavuus DNA-tunnisteissa todetaan.

III Luku: Suurtaapahtumat

Luku sisältää säännökset suurtaapahtumista sekä niiden yhteydessä lähetettävistä henkilötiedoista ja muista kuin henkilötiedoista rikosten tai uhkaavan vaaran torjumiseksi. Luvun artikkelit 13–15 vastaavat Prümin sopimuksen artikloja 13–15.

IV Luku: Toimenpiteet terrorismirikosten torjumiseksi

Luku sisältää säännökset mahdollisuudesta luovuttaa henkilötietoja ja muita tietoja toiselle jäsenvaltiolle pyytämättäkin, jos on syytä olettaa asianomaisen henkilön syyllistyvän sellaisiin rikoksiin, joista määrätään terrorismin torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen (2002/475/YOS) artiklassa 1–3. Lisäksi artikla sisältää säännöksiä kansallisen yhteyspisteen nimeämisestä. Luvun artikla 16 vastaa Prümin sopimuksen artiklaa 16.

V Luku: Muut yhteistyön muodot

Luku sisältää säännökset yhteisistä operatioista, joissa toisen sopimuspuolen viranomaisten edustajat tekevät operatiivista yhteistyötä toisen sopimuspuolen alueella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja rikosten torjumiseksi.

Artikla 17 vastaa Prümin sopimuksen artiklaa 24. Artiklassa 17 käytetään Prümin sopimuksesta poiketen termiä toimivaltuudet (”executive power”), kun puhutaan toimivaltaista, joka voidaan luovuttaa toisen valtion virkamiehille. Prümin sopimuksen vastaavassa artiklassa 24 on käytetty suomenoksessa termiä alueellinen toimivalta ja saksankielisessä sopimustekstissä ”hoheitliche Befug-

nisse”. Päätösehdotuksessa käytetty termi kuvaa paremmin artiklan tarkoitusta.

Artikla 18 mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tulee avustaa toisiaan kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti joukkotapahtumien ja katastrofien sekä vakavien onnettomuuksien sattuessa. Avustamisen tarkoituksena on artiklan mukaan rikosten torjunta ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito. Artikla sisältää säännökset siitä, miten avustaminen tapahtuu. Artikla vastaa Prümin sopimuksen 26 artiklaa muuten, mutta päätösehdotuksessa avustamisen tarkoitus on rajattu rikosten torjuntaan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Toisin sanoen päätösehdotuksessa ei säädettäisi I pilarin alaisesta pelastusyhteistyöstä, vaan pitäydyttäisiin III pilarin poliisiyhteistyön piirissä.

Artikkelit 19–23 sisältävät säännöksiä virkaseiden, ammusten ja muiden tarvittavien varusteiden käytöstä, suojelusta ja auttamisesta, siviilioikeudellisesta vastuusta, virkamiehen rikosoikeudellisesta asemasta ja virkasuhteesta. Artiklat 19–23 vastaavat Prümin sopimuksen artikloja 28–32.

VI luku: Tietosuojaa koskevat yleiset säännökset

Tietosuojaa koskevat artikkelit 24–32 vastaavat Prümin sopimuksen artikloja 33–41. Artikla 25, joka vastaa Prümin sopimuksen artiklaa 34, on kuitenkin mukautettu EU-säännösten vaatimuksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen tietosuojan tasosta tekee neuvosto Prümin sopimuksen nojalla perustetun ministerikomitean sijasta.

VII luku: Täytäntöönpano ja loppusäännökset

Artiklan 34 mukaan neuvosto toteuttaa päätöksen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet unionin tasolla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan toisessa virkkeessä määrättyä menettelyä noudattaen. Kun Prümin sopimuksen määräykset sisällytetään osaksi EU-säännöstöä, menettelytavat päätösehdotuksen säännösten täytäntöönpanosta poikkeavat luonnollisesti Prümin sopimuksesta.

Artikla 35 sisältää säännökset päätösehdotuksesta aiheutuvien operatiivisten kulujen jakautumisesta ja se vastaa Prümin sopimuksen 46 artiklaa.

Artikla 36 sisältää säännökset päätösehdotuksen suhteesta kahdenvälisiin ja monenvälisiin lainsäädäntöinstrumentteihin, mukaan lukien Prümin sopimus. Jäsenvaltiot voivat jatkaa päätösehdotuksen soveltamisalaa kuuluvien sellaisten voimassa olevien kahden- tai monenvälisten sopimusten tai järjestelyjen soveltamista, jotka eivät ole ristiriidassa päätösehdotuksen tavoitteiden kanssa. Jäsenvaltiot voivat myös päätösehdotuksen voimaantulon jälkeen tehdä tai saattaa voimaan sellaisia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä, joilla voidaan syventää tai laajentaa päätösehdotuksen tavoitteita. Suhteessa Prümin sopimukseen tarkoituksena on, että ne Prümin sopimuksen määräykset, joita nyt ehdotettava päätösehdotus ei kata, jäisivät edelleen sovellettavaksi Prümin sopimuspuolten välillä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle määräajassa edellä mainituista voimassa olevista tai uusista kahden- tai monenvälisistä sopimuksista. Nämä sopimukset eivät saa vaikuttaa suhteisiin niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät ole kyseisten sopimusten osapuolia. Päätösehdotuksen säännökset eivät myöskään vaikuta jäsenvaltioiden tai kolmansien valtioiden kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin tai järjestelyihin. Päätösehdotus ei rajoita voimassa olevien oikeusapua tai tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista koskevien sopimusten soveltamista. Päätösehdotuksen artikla 36 vastaa asiasisällöltään sopimuksen artiklaa 47, mutta se on mukautettu EU-säännösten vaatimuksiin.

Artikla 37 velvoittaa jäsenvaltiot toimittamaan neuvoston pääsihteeristölle tarvittavat ilmoitukset päätösehdotuksen täytäntöön pänemiseksi. Toisin kuin Prümin sopimuksen artiklassa 42, päätösehdotuksessa ei erikseen luetella kaikkia niitä ilmoituksia, joita jäsenvaltion tulee antaa. Artikla asettaa myös määräajan (vielä avoinna) päätösehdotuksen täytäntöönpanolle ja sisältää säännökset jäsenvaltioiden velvollisuudesta lähettää neuvoston sihteeristölle ja komissiolle säädöstekstit, joilla päätösehdotuksen säännökset

siirretään osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi artiklassa säädetään, että komission tulee toimittaa neuvostolle raportti päätösehdotuksen täytäntöönpanosta ja ehdotuksia jatkokehitykseksi.

Artikla 38 sisältää säännöksen päätösehdotuksen voimaantuloajankohdasta.

4 Ehdotuksen käsittely EU:n toimitelmissä sekä ehdotuksen kansallinen käsittely ml. Ahvenanmaan asema

Puheenjohtajamaa Saksa esitteli aloitteensa Prümin sopimuksen liittämiseksi osaksi EU:n oikeusjärjestelmää Dresdenin epävirallisessa oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 15.–16.1.2007.

Ehdotus neuvoston päätökseksi esiteltiin kolmentoista jäsenvaltion aloitteesta OSA-neuvostossa 15.2.2007. Jäsenvaltiot pääsivät poliittiseen yhteisymmärrykseen niiden Prümin sopimusten määräysten sisällyttämiseksi osaksi EU-lainsäädäntöä, jotka liittyvät oikeudelliseen ja poliisiyhteistyöhön eli III pilarin alaan kuuluvista määräyksistä.

Päätösehdotus on ollut esillä myös Artikla 36 -komiteassa 26.1.2007, 22.2.2007 sekä 23.3.2007.

Puheenjohtajan tavoitteena on hyväksyä neuvoston päätös rajat ylittävän yhteistyön tehostamiseksi, erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi kesäkuun 2007 OSA - neuvostossa.

Ehdotus on toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n nojalla 5.2.2007 (E 164/2006 vp). Hallintovaliokunta on kokouksessaan 13.2.2007 todennut E-kirjelmän käsittelyn yhteydessä, että se on suhtautunut myönteisesti Prümin sopimuksen määräysten ottamiseen osaksi EU-lainsäädäntöä mietinnössään (HaVM 36/2006 vp - HE 243/2006 vp). Lakivaliokunta on samoin kokouksessaan 13.2.2007 hyväksynyt kannanoton, jonka mukaan lakivaliokunta katsoo, että ennen päätösehdotuksen hyväksymistä olisi aiheellista selvittää, näkevätkö jäsenvaltiot tarpeita Prümin sopimuksen nyt esillä olevien määräysten sisällölliseen muuttamiseen.

Jaosto 6/Poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö-alajaosto käsitteli U-kirjelmää 29.3.2007.

Ahvenanmaan maakuntapäivät on 14.3.2007 päättänyt antaa suostumuksensa Prümin sopimuksen voimaansaattamiselle Ahvenanmaan maakunnassa.

5 Taloudelliset vaikutukset

Artikla 35:n mukaan kukin jäsenvaltio vastaa toimintamenoista, joita se viranomaisille aiheutuu päätöksen soveltamisesta. Suomen osalta kustannuksia tulee aiheutumaan kansallisiin tietojärjestelmiin tehtävistä muutostöistä. Prümin sopimukseen liittymisestä ja täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset tullaan kattamaan hyväksytyjen toimintamäärärahojen ja rahoituskehysten puitteissa.

6 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan Suomen liittymistä Prümin sopimukseen katsonut, että sopimuksen määräykset ovat perustuslain mukaisia (PeVL 56/2006 vp). Valiokunta on pitänyt Prümin sopimuksen mukaista yhteistyötä perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaisena tavanomaisena kansainvälisenä yhteistyönä. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään pitänyt Prümin sopimuksen määräyksiä ongelmallisena Suomen täysivaltaisuuden kannalta, mukaan luettuna sopimuksen rajat ylittävää yhteistyötä koskevat määräykset.

Prümin sopimukseen liittyminen on aiheuttanut muutoksia ampuma-aselakiin, poliisilakiin, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin, ajoneuvorekisteristä annettuun lakiin, rikoslakiin sekä ulkomaa-laislakiin.

Näin ollen päättäessään Suomen liittymisestä Prümin sopimukseen 16.3.2007 tasavallan presidentti vahvisti lain Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Itävallan tasavallan välillä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaatta-

misesta sekä sopimuksen soveltamisesta, lain ampuma-aselain 17 pykälän muuttamisesta, lain poliisilain 53 pykälän muuttamisesta, lain henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta, lain ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain 17 pykälän muuttamisesta, lain rikoslain 16 luvun 20 pykälän ja 40 luvun 12 pykälän muuttamisesta ja lain ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 243/2006 vp). Lait tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella.

7 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Ehdotus on saanut myönteisen vastaanoton työryhmäkäsittelyissä. Osa jäsenvaltioista on tosin pitänyt ongelmallisena alun perin päätösehdotukseen sisältynyttä Prümin sopimuksen 25 artiklaa vastannutta 18 artiklaa. Mainittu artikla on poistettu tällä hetkellä käsiteltävänä olevasta päätösehdotuksesta.

8 Instituutioiden kannat

Euroopan parlamenttia on pyydetty antamaan lausuntonsa ehdotuksesta. Aloite neuvoston päätökseksi on tehty yhteisymmärryksessä komission kanssa.

9 Valtioneuvoston kanta

Suomi on yhtenä aloitteentekijänä ehdotuksessa neuvoston päätökseksi Prümin sopimuksen liittamisestä osaksi EU:n oikeusjärjestelmää. Asiakirjassa 7273/07 CRIMORG 50 ENFOPOL 41 esitetty ehdotus neuvoston päätökseksi vastaa asiasisällöltään Prümin sopimuksen III pilarin alaan kuuluvia määräyksiä. Siihen on tehty eräitä kielellisiä korjauksia. Yksittäisiä säännöksiä on myös mukautettu EU:n oikeusjärjestykseen ja toimielinrakenteeseen soveltuviksi. Päätösehdotuksessa esitetyt artiklat ovat siten Suomen hyväksyttävissä. Kansallinen lainsäädäntö vastaa päätöksen sisältöä, kun tasavallan presidentti päätti Suomen liittymisestä Prümin sopimukseen 16.3.2007 ja vahvisti Suomen liittymiseen liittyvät lait.