

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2006 rd

Statsrådets utredning med anledning av fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 17 februari 2006 statsrådets utredning med anledning av fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget) (E 97/2005 rd) till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Ritva Viljanen, regeringsråd Eero Koskeniemi och polisöverinspektör Marja Kartila, inrikesministeriet
- avdelningschef, regeringsråd Tomi Vuori, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- specialmedarbetare Kirsi Neiglick, justitieministeriet

- konsultativ tjänsteman Ismo Mäenpää, finansministeriet
- regeringsråd Mikael Nyberg, kommunikationsministeriet
- säkerhetschef Tuomo Kivikari, Luftfartsverket
- sjöfartsinspektör Harri Pulsa, Sjöfartsverket
- överinspektör Heikki Huhtiniemi, Dataombudsmannens byrå
- tullöverinspektör Tiina Nuutinen, Tullstyrelsen
- överinspektör Hanna Helinko, Utlänningsverket
- kriminalöverinspektör Sanna Palo, Centralkriminalpolisen
- överinspektör Tuomas Portaankorva, skyddspolisen
- professor Olli Mäenpää
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— utrikesministeriet.

UTREDNINGEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

Prümfördraget är ett fördrag mellan Tyskland, Österrike, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike och Spanien och undertecknades den 27 maj 2005. Tyskland är depositarie för fördraget. Fördraget träder i kraft efter det att det andra instrumentet för ratificering deponerats mellan de fördragsslutande parterna. Enligt dagens bedömningar ska fördraget ha trätt i kraft före senare hälften av 2006.

I fördraget finns bestämmelser om utbyte av DNA-uppgifter, fingeravtrycksuppgifter och uppgifter ur fordonsregister, gränsöverskridande gemensamma insatser och bekämpning av terrorism och olaglig migration. Där finns också bestämmelser om dataskydd. Fördraget anknyter i alla delar till det unionssamarbete som redan nu utförs eller avtalats enligt Haagprogrammet. Alla EU-medlemsstater har möjlighet att ansluta sig till fördraget. Det finns en bestämmelse om att fördraget ska införlivas med EU. EU:s rättsakter har företrädare framför fördragsbestämmelserna.

Prümfördraget är ett internationellt fördrag med bestämmelser som hör till området för lagstiftning. Det ska antas och ratificeras enligt förfarandena i nationell lagstiftning.

Regeringens ståndpunkt

Principen om fri rörlighet har fått allt bredare tillämpning i Europeiska unionen och det betyder allt fler utmaningar för brottsbekämpningen. Den nationella lagstiftningen i medlemsstaterna och lagstiftningsmyndigheternas arbete på det nationella planet räcker i många fall inte till för effektiv bekämpning av den ökande gränsöverskridande och snabbt anpassliga brottsligheten.

Syftet med Prümfördraget är att upprätta en rättslig ram för ett effektivare samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna i de EU-stater som är parter i fördraget för bekämpning av allvarlig internationell brottslighet, typ terrorism och olaglig migration. Främjat praktiskt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna i medlemsstaterna har hög prioritet inom

området rättsliga och inrikes frågor i EU och under Finlands ordförandeskap. De viktigaste principerna i fördraget och därmed också det fördragsfästa myndighetssamarbetet inom olika områden motsvarar avtalade principer i EU eller t.ex. i Haagprogrammet, inte minst den s.k. tillgänglighetsprincipen.

Ett centralt avsnitt i fördraget gäller ett effektivare utbyte av information mellan myndigheter i medlemsstaterna. Enligt fördraget ska DNA-uppgifter kunna jämföras med hjälp av referensuppgifter. Det gäller både DNA-profiler i egentlig mening och fläckprofiler, dvs. DNA-profiler från fläckar på brottsplatsen. Finlands åsikt är att det lämpligaste sättet att jämföra DNA-profiler sinsemellan är att göra sådana tekniska justeringar i de fördragsslutande staternas system som möjliggör automatisk jämförelse med registrerade numeriska data och underrättelse om träffar. Identifierande personuppgifter (vems DNA det handlar om) utväxlas med stöd av befintliga rättshjälpsavtal. Korskörning av data kan ge flera träffar och det kan i sin tur vara till hjälp vid utredning av ouppklarade brott. Också fingeravtryck ska jämföras automatiskt med hjälp av referensuppgifter, men bestämmelserna gör ingen åtskillnad mellan oidentifierade fingeravtryck från brottsplatsen eller fingeravtryck av en känd person. Automatisk jämförelse av fingeravtryck gör sig inte lika lätt som av DNA-profiler. Referensuppgifterna är viktiga därför att man med hjälp av dem mycket snabbt kan göra förfrågningar om uppgifter i den stat där informationen finns. För tillfället får man lov att begära uppgifter på måfå i de länder man tror har tillgång till informationen.

Enligt fördraget ska de fördragsslutande parterna ha direkt tillgång bara till uppgifter i parternas fordonsregister. Det är en betydande förbättring i det rådande läget; nu måste uppgifter begäras särskilt. Den part som förfrågan riktas till överväger om uppgifterna kan översändas eller om den åberopar grunder för vägran. Vid direkt tillgång till datasystemen är det inte möjligt att vägra översändning.

Enligt artikel 47.1 i fördraget har Europeiska unionens lagstiftning företrädare framför Prüm-fördraget, och i framtiden ska eventuellt överenskomna åtgärder som hör till tillämpningsområdet för fördraget ersätta motsvarande åtgärder enligt Prüm-fördraget. Fördraget utgör alltså inget hinder för att vidareutveckla samarbetet inom EU. Det gör att det i praktiken inte finns någon risk för överlappande strukturer. Enligt artikel 1.4 införlivas samarbetet senast tre år efter fördragets ikraftträdande med Europeiska unionens rättsordning. Integreringen i unionen sker enligt nuvarande bedömningar alltså senast 2009.

Prüm-fördraget är en av de mest betydande trenderna på senare år som påverkar den inre säkerheten i EU. Effekterna syns redan nu i samarbetet i unionen. Fördraget har inte förberetts enligt EU:s principer för fördjupat samarbete. Processen motsvarar därmed inte de allmänna målen för Finlands EU-politik.

Med hänsyn till fördragets praktiska betydelse och det mervärde det kan tillföra det internationella myndighetssamarbetet anser regeringen att Finland bör ansluta sig till fördraget. Genom att ansluta sig till fördraget kan samarbetet med de brottsbekämpande myndigheterna i andra länder göras effektivare och vidareutvecklas. Regeringen avser att samordna fördragsförhandlingarna med halvtidsöversynen av Haagprogrammet under Finlands ordförandeperiod.

Enligt artikel 51 kan Finland juridiskt binda upp sig till fördraget genom anslutning. I regeringens proposition om anslutningen ska finnas

detaljerade bedömningar av de följdändringar i lagstiftningen som anslutningen föranleder och anslutningens ekonomiska effekter.

Konsekvenserna för lagstiftningen av en anslutning till fördraget har utretts genom en samrådsprocess. Hittills har det inte framgått att fördraget skulle innefatta särskilt problematiska bestämmelser med tanke på vår lagstiftning. I fördraget ingår emellertid en rad bestämmelser som hör till området för lagstiftning och vissa bestämmelser kan, som förklaras närmare längre fram, komma att kräva att gällande lagstiftning kompletteras och preciseras. Enskilda fördragsbestämmelser som kräver ändringar i lagstiftning ska fortsatt utredas, med hänsyn också till pågående beredning i EU t.ex. av lagstiftningen om tillgänglighetsprincipen och dataskyddsfrågor inom tredje pelaren. Justitieministeriet hänvisar i sitt utlåtande i samband med beredningen av ärendet till praxis i grundlagsutskottet och menar att fördraget inte är något problem med tanke på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Men på grund av sakens natur är det tillrådligt att grundlagsutskottet tar upp frågan.

Regeringen kommer i sin skrivelse med en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av en anslutning till fördraget. I den anknyttande propositionen ges en mer detaljerad bedömning av kostnaderna för en anslutning. Det kan vara värt att notera att de ekonomiska konsekvenserna av att genomföra målen i Haagprogrammet, typ principen om tillgänglighet, är lika stora oberoende av Prüm-fördraget.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Prüm-fördraget är en internationell konvention mellan sju EU-medlemsstater — Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Österrike — om effektivare gränsöverskridande samarbete för bekämpning av internationell brottslighet. Syftet är framför allt att

förbättra det ömsesidiga utbytet av information. Genom fördraget upprättas en rättslig ram för ett effektivare praktiskt samarbete mellan polismyndigheterna och de övriga brottsbekämpande myndigheterna, speciellt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration. Frågan hänförs sig i allt centralt till förvaltningsutskottets fackområde.

Utbyte av DNA- och fingeravtrycksuppgifter

Enligt Prümfördraget förbinder sig de fördragsslutande parterna att inrätta och upprätthålla nationella databaser över DNA-analyser för undersökning av brott. Uppgifter ska sökas, behandlas och användas enligt nationell lagstiftning. De fördragsslutande parterna utser ett nationellt kontaktställe för sökning och jämförelse av uppgifter. Kontaktstället ges tillträde till de övriga fördragsslutande parternas referensuppgifter för sina databaser över DNA-profiler för undersökning av brott i enskilda fall. För söket anlitas en automatisk sökmaskin. De fördragsslutande parterna ska ha tillträde bara till sådana DNA-filer som anger DNA-profilen och en referensuppgift som inte kan kopplas direkt till en viss person. Förfarandet är detsamma för sökning i fingeravtrycksuppgifter. Om systemet ger en träff, dvs. om man hittar de sökta uppgifterna, begärs de egentliga personuppgifterna, både beträffande DNA- och fingeravtrycksuppgifterna, enligt avtal och bestämmelser om straffrättsligt samarbete.

Utskottet anser att förfarandet gör brottsundersökningen effektivare och snabbare i och med att begäran om rättshjälp utifrån referensträffen kan riktas direkt till rätt stat. Risker för att åka fast ökar. Förfarandet gör undersökningen kostnadseffektivare. En bredare jämförelse av uppgifter behövs också på grund av den fria rörligheten för personer i EU.

Utskottet noterar att bestämmelserna om utbyte av DNA-uppgifter i Prümfördraget inte gör åtskillnad mellan brottsmisstänkta eller t.ex. parter eller utomstående. Informationsutbytet kan därmed också gälla uppgifter om de sistnämnda. Om det dessutom under en pågående brottsundersökning eller straffprocess saknas en DNA-profil över en viss person som vistas i en fördragsslutande stat som en förfrågan om rättshjälp ställs till, ska den staten ge rättshjälp genom att insamla och undersöka molekyलगenetiskt material från den berörda personen och översända den DNA-profil som erhållits, om 1) den fördragsslutande part som framställt förfrågan meddelar för vilket ändamål det behövs, 2) den fördragsslutande part som framställt förfrå-

gan i enlighet med sin lagstiftning framställer en begäran eller ett förordnande om undersökning från en behörig myndighet, där det framgår att det hade funnits förutsättningar för insamling och undersökning av molekyलगeneteiskt material om personen i fråga hade vistats i den fördragsslutande stat som framställt förfrågan och 3) det finns förutsättningar för insamling och undersökning av molekyलगenetiskt material samt förutsättningar för översändande av den DNA-profil som erhålls i enlighet med lagstiftningen i den stat som förfrågan ställs till.

Vid utfrågningen av sakkunniga har bl.a. skyldigheten att samla in molekyलगenetiskt material uppmärksamats. Å andra sidan bedöms bestämmelserna som oproblematiska med tanke på vår lagstiftning, eller det gör det åtminstone mindre problematiskt att det enligt artikel 7.3 ska finnas förutsättningar för insamling och undersökning av molekyलगenetiskt material i enlighet med lagstiftningen i den stat som överlämnar uppgifterna. I Finland föreskrivs det om bestämning och registrering av DNA-profiler i 6 kap. 5 § i tvångsmedelslagen (646/2003). DNA-uppgifter får inte samlas in om andra än dem som är misstänkta för brott. Enligt utredning kräver Prümfördraget inte ändringar i de nationella författningar som gäller inhämtande och registrering av DNA- eller fingeravtrycksuppgifter. Om den nationella lagstiftningen inte tillåter att de brottsbekämpande myndigheterna samlar in vissa uppgifter kan de enligt Prümfördraget inte heller behandlas. Utskottet anser att frågan bör utredas ytterligare.

Utbyte av uppgifter ur fordonsregister

Enligt fördraget förbinder sig de fördragsslutande parterna att utbyta uppgifter ur fordonsregister sinsemellan för bekämpning och undersökning av brott. Varje fördragsslutande part ska utse ett nationellt kontaktställe för informationsutbyte och ge de övriga parternas nationella kontaktställen direkt tillträde till och sökrätt i uppgifter om fordons ägare och/eller innehavare och fordon.

Direkt tillträde innebär en förbättring i myndigheternas nuvarande metoder för att få uppgif-

ter. Bestämmelser om det riksomfattande fordonsregistret finns i lagen om fordonstrafikregistret (541/2003). I Finland är fordonsregistercentralen fordonsregisteransvarig. Utskottet konstaterar att var och en i Finland utifrån lagen har rätt att enskilt få uppgifter eller en kopia av offentliga uppgifter i registret t.ex. om fordon och fordonsägares och fordonsinnehavares namn samt adress och kontaktinformation som förts in i registret utifrån fordonets registreringstecken samt om körkortsklass och tidpunkten när körkortet beviljats utifrån personbeteckning. I lagen föreskrivs också om sekretessbelagda uppgifter i registret och utlämning av dem utan hinder av sekretessbestämmelserna. Vidare föreskriver lagen om utlämning av uppgifter till utlandet. I lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) föreskrivs om rätt för polisen att få uppgifter om fordon ur fordonsförvaltningscentralens informationssystem för vägtrafiken.

Utskottet inskräper att fördraget bara gäller myndigheternas rätt till information. En direkt uppkoppling till fordonsuppgifter i en annan fördragsslutande stat skulle göra tillgången till uppgifter enklare och snabbare och därmed göra brottsundersökningen effektivare. Förfarandet i fördraget ser ut att kräva ändringar sannolikt åtminstone i lagen om fordonstrafikregistret. Utskottet menar att det behövs närmare fortsatta utredningar om vilka uppgifter den direkta uppkopplingen ska omfatta och fäster sig också vid behörigheten och kontrollbefogenheterna i anknytning till registeruppgifterna.

Andra synpunkter på informationsutbyte

Enligt utskottets åsikt är det viktigt att man i fråga om informationsutbytet enligt Prümfördraget också analyserar t.ex. hur principen om ändamålsbundenhet och bevaringstider för uppgifterna fullföljs samt kontroll- och rättsmedelsmekanismerna och vissa tekniska detaljer kring informationsutbytet. Utskottet påpekar att Prümfördraget har beröringspunkter med rambeslutet om tillgänglighetsprincipen, som i sin tur har samband med Haagprogrammet. I rambeslutet finns bestämmelser om tillgång till uppgifter utifrån

direkt uppkoppling och referensuppgifter. På denna punkt hänvisar utskottet till sina utlåtanden FvUU 6/2006 rd — U 50/2005 rd och FvUU 17/2005 rd — E 26/2005 rd. I samband med fördraget bör också gällande internationella rätts-hjälpsinstrument beaktas.

Enligt utredning betyder ändringarna i de nationella informationssystemen kostnader som sannolikt ska betalas av respektive medlemsstat. De ekonomiska konsekvenserna av tillgänglighetsprincipen beräknas vara lika stora, oberoende av Prümfördraget. Men kostnaderna beror i stor utsträckning på de tekniska lösningarna för varje uppgiftskategori. Utskottet kräver att kostnadseffekterna utreds på behörigt sätt.

Utskottet ser vissa beröringspunkter mellan DNA- och fingeravtrycksuppgifter och fordonsregisteruppgifter och frågor kring statens suveränitet, som måste bedömas mot grundlagen.

Gränsöverskridande gemensamma insatser

För ett effektivare samarbete kan de fördragsslutande parterna för att avvärja hot mot säkerheten och den allmänna ordningen och för att förebygga brott anordna gemensamma patruller och genomföra andra insatser som innebär att en fördragsslutande parts myndigheter deltar i insatser på en annan fördragsslutande parts territorium. I nödfall kan en fördragsslutande parts tjänstemän utan föregående medgivande av en annan fördragsslutande part överskrida den gemensamma gränsen för att i närheten av den andra partens gräns genomföra sådana åtgärder i enlighet med värdstatens nationella lagstiftning som behövs för att avvärja omedelbar fara för liv eller hälsa. De fördragsslutande parterna ska dessutom bistå varandra i samband med större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor.

Utskottet noterar att stater redan nu upprättar gemensamma funktioner i samband t.ex. med större publikevenemang typ idrottstävlingar för att värna säkerheten. Det är också möjligt att komma överens om att myndigheterna i främmande stater deltar i insatser för att avslöja eller avvärja brott i en annan stat. Den stat på vars territorium insatsen äger rum svarar i princip för insatsen. Enligt utredning har samarbetet normalt

handlat om utbyte av information. Staten kan om den nationella lagstiftningen medger det tillåta tjänstemän från en främmande stat att i vissa delar delta i operativa insatser, t.ex. enskilda åtgärder.

I rambeslutet om gemensamma undersökningsgrupper och konventionen om straffrättsligt bistånd mellan EU:s medlemsstater ingår bestämmelser om procedurerna vid gemensamma insatser för undersökning av brott. I EU:s rättshjälpskonvention finns också bestämmelser om operationer under täckmantel och bevisprovokation genom köp, där en medlemsstats myndighet kan agera på en annan medlemsstats territorium. EU:s rättshjälpskonvention och rambeslutet om gemensamma undersökningsgrupper begränsar sig till förundersökning av brott. Prümfördraget tillförs ett mervärde framför allt genom att det utvidgar räckvidden för gemensamma insatser till insatser för att avslöja och avvärja brott. I praktiken är fördragsbestämmelserna betydelsefulla bl.a. för att avvärja och avslöja brott som involverar organiserad brottslighet, internationell knarkhandel och människosmuggling. De kan också vara till nytta vid säkerhetsinsatser i samband med större publiktillställningar. Utskottet har den uppfattningen att fördraget spelar en mindre roll för Finland i det direkta gränsöverskridande samarbetet.

Utifrån utfrågningen av sakkunniga finns det vissa aspekter på statens suveränitet när det gäller gemensamma insatser. De måste bedömas mot grundlagen. Förvaltningsutskottet påpekar bara att en fördragsslutande stats myndighet genom fördraget ges befogenhet inom ramen för lagstiftningen i och med samtycke av den fördragsslutande stat som ger befogenheten. Lagstiftningen i den stat som ger befogenheten ska dessutom följas i insatserna. En insats genomförs under värdstatens styrning och i regel i närvaro av en polisman från värdstaten.

Fördraget förutsätter att tjänstemän som opererar på en annan fördragsslutande stats territorium ska behandlas på samma sätt som statens egna tjänstemän när de begår brott eller utsätts för brott. Hos oss har det straffrättsliga tjänsteansvaret enligt 40 kap. 12 § 3 mom. i strafflagen

(604/2002) redan i sin helhet utsträckts till utländska tjänstemän som med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse utför kontroll, övervakning, förföljande eller förundersökning på finskt territorium. De utländska tjänstemännen jämställs med finländska tjänstemän också när någon gör motstånd mot dem eller de utsätts för brott (17 kap. 20 § och 21 kap. 18 § i strafflagen). Begreppet utländsk tjänsteman kan anses heltäckande (40 kap. 11 § 4 punkten). Enligt utredning ser vår lagstiftning i en preliminär bedömning inte ut att vara ett problem i sammanhanget.

Insatser för att bekämpa terrorism

Enligt fördraget kan de fördragsslutande parterna i överensstämmelse med sin nationella lagstiftning och i enskilda fall också översända i fördraget närmare angivna personuppgifter, om det utifrån tillgängliga fakta finns skäl att anta att de berörda personerna kommer att göra sig skyldiga till sådana brott som avses i artiklarna 1—3 i EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism. De fördragsslutande parterna utser ett nationellt kontaktställe för utbyte av information. Man söker inte i referensuppgifterna, utan den fördragsslutande parten måste kunna rikta sin förfrågan på annat sätt. Den uppgiftslämnande staten kan ställa bindande begränsningar för användningen av uppgifter. Enligt utredning kräver det sannolikt ändring av vår nationella lagstiftning. Det behövs en ovillkorlig bestämmelse om sekretess som lägger fast att de uppgifter som en annan fördragsslutande part lämnat ut är hemliga på det sätt som avses i artikel 16 i Prümfördraget. Vid utfrågningen av sakkunniga har det också kommit fram att beskrivningen av förhållanden och omständigheter enligt fördraget bör hållas hemlig, eftersom sådana uppgifter i de flesta fall bygger på klassificerad information i skyddspolisens operativa informationssystem.

Med kampen mot terrorism sammanhänger också en fördragsslutande stats rätt att ha flygsäkerhetsvakter ombord på luftfartyg som registrerats i landet. Enligt fördraget beslutar varje fördragsslutande part självständigt i enlighet med sin nationella flygsäkerhetspolitik om använd-

ning av flygsäkerhetsvakter i de luftfartyg som registrerats i landet. Det nationella kontaktställe som staten utsett för ändamålet ska sända en skriftlig föregående anmälan om den sätter in säkerhetsvakter minst tre dagar före flygningen till den stat till eller från vars flygplats flygningen sker. I en akut farosituation ska anmälan göras utan dröjsmål, i regel innan luftfartyget landar.

De fördragsslutande parterna ger varandras flygsäkerhetsvakter tillstånd att bära vapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning på flygningar till och från de fördragsslutande staterna. Vakter som bär vapen eller ammunition får inte lämna planet utan följeslagare från den behöriga myndigheten i den andra fördragsslutande staten. Utrustningen ska omedelbart efter avstigning från luftfartyget i närvaro av följeslagaren överlämnas i förvar som anvisats av den behöriga nationella myndigheten och förvaras under uppsikt.

Utskottet instämmer i regeringens uttalande att Finland inte har planer på att sätta in flygsäkerhetsvakter. Det finns bestämmelser om flygsäkerhetspersonal också i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten, nedan säkerhetsförordningen. Förvaltningsutskottet omfattar i sitt utlåtande om förordningen (FvUU 30/2005 rd — U 38/2005 rd) regeringens ståndpunkt att ställa sig positivt till att skyddet av luftfartyg på flygningar omfattas av förordningen. Utskottet har särskilt poängterat att varje medlemsstat självständigt ska få bestämma om den tillåter säkerhetsvakter på flygningar.

Enligt uppgift har det funnits flygsäkerhetsvakter på vissa utländska flygbolags flygningar. Våra luftfartsmyndigheter har i praktiken ingen chans att hindra att flygsäkerhetsvakter är med på utländska bolags flyg. Luftfartsverkets befogenhet begränsar sig till om säkerhetsvakter ska få tillträde till flygplatsernas säkerhetskontrollerade områden. Det är inte tillåtet att föra med sig vapen till området, utom under polisens, tullens eller gränsbevakningens uppsikt.

Utskottet ser positivt på att fördraget kommer med spelregler för när säkerhetsvakter får sättas in och föregående anmälan om dem. Det klarläg-

ger den rådande situationen. Men det måste utredas ytterligare hur fördraget förhåller sig till säkerhetsförordningen. Utskottet understryker att om flygtrafiken står inför ett sådant säkerhetshot som inte kan avvärjas med åtgärder på flygplatsen, måste den primära lösningen vara att ställa in flyget eller flygen.

Enligt fördraget tillämpas i fråga om ansvar artikel 43 i Schengenkonventionen om att utgångspunkten för ansvarsfördelningen mellan de fördragsslutande staterna är att en stat i sista hand alltid svarar för de skador dess egna tjänstemän orsakat i gränsöverskridande uppdrag i enlighet med lagstiftningen i den stat där uppdraget utfördes. Bestämmelsen ska inte tillämpas på ansvaret för flygsäkerhetsvakters åtgärder ombord på luftfartyg. Men varken motiven för avgränsningen eller hur de fördragsslutande staternas inbördes ansvar bestäms i det aktuella fallet framgår inte av förslaget. Sakkunniga har påpekat att avgränsningen inverkar på den territoriella räckvidden av skadeståndsansvaret som bygger på finska statens husbondeansvar. Utskottet anser att frågan måste utredas.

Åtgärder för att bekämpa olaglig migration

Insatserna för att bekämpa olaglig migration omfattar dokumentrådgivare och bistånd vid återsändande. Dokumentrådgivarnas uppgifter begränsar sig till rådgivning av utrikesrepresentanterna och informering om resultaten, utbildning och rådgivning av transportbolag och rådgivning av de myndigheter som ansvarar för värdlandets gränskontroller. Dokumentförfalskning och missbruk spelar en central roll för organiserad olaglig inresa och olaglig migration. Finland tillämpar rådets förordning (EG) Nr 377/2004 om inrättande av ett nätverk av sambandsmän för invandring. Enligt utredning har Prümfördraget större räckvidd än förordningen när det gäller utbildning och rådgivning av transportbolag och rådgivning av värdstaternas gränskontrollmyndigheter. Gränsbevakningsväsendet bedömer att den nuvarande förordningen är en adekvat grund för dess åtgärder.

De fördragsslutande parterna bistår varandra med att återsända tredjelandsmedborgare. En-

ligt fördraget ska parterna underrätta varandra om planerade återsändanden och erbjuda de andra parterna en möjlighet att delta i dem. Utskottet har den uppfattningen att möjligheten att delta i gemensamma återsändanden per flyg gör det lättare att återsända personer som uppehåller sig olagligt i landet till sådana ursprungsländer som det annars är tekniskt svårt att återsända personer till från Finland. En fördragsslutande part får vid behov återsända en person genom en annan fördragsslutande parts territorium också landvägen. Utskottet vill att fördragsbestämmelserna om återsändande utreds ytterligare bl.a. med hänsyn till transitolandets ställning och de tredjelandsmedborgare som återsänds. I det sammanhanget kan det också utredas vilken effekt förfarandet har för vår lagstiftning, också med hänsyn till aspekterna på statens suveränitet.

Synpunkter på dataskyddsnivån

Utskottet har tagit upp synpunkter på utlämnande av uppgifter och behovet av att utreda dem. Bestämmelserna om dataskydd i Prümfördraget är i sak i långa stycken överensstämmande med motsvarande, om än mer detaljerade bestämmelser i förslaget till rambeslut om dataskydd inom tredje pelaren. Rambeslutet avser att säkerställa en adekvat dataskyddsnivå i samarbetet inom tredje pelaren, inte minst genomförandet av principen om tillgång till information. Utskottet anser i sitt utlåtande i saken (FvUU 5/2006 rd — U 48/2005 rd) att man i princip kan se positivt på kommissionens förslag till rambeslut om tredje pelaren, men att det fortfarande finns en del utestående frågor som måste utredas ytterligare. Det måste också säkerställas att dataskyddsnivån i bestämmelserna i Prümfördraget är adekvat.

I enlighet med principerna i Prümfördraget har rambeslutet om dataskydd inom tredje pelaren när det träder i kraft företrädande framför bestämmelserna i Prümfördraget i den mån fördragsbestämmelserna står i strid med rambeslutet. Rambeslutet ska sättas i kraft före slutet av 2006. Den tid som reserverats för genomförandet anses å andra sidan mycket kort jämfört med

de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som behövs.

Enligt fördraget bör behandlingen av personuppgifter motsvara åtminstone den dataskyddsnivå som fastställs i Europarådets konvention från 1981 och tilläggsprotokollet från 2001. Dessutom bör rekommendationen från Europarådets ministerkommitté om polisens användning av personuppgifter beaktas. Parterna förpliktas dessutom av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europeiska konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna. Utskottet inskräpper att konventionerna och stadgan om de grundläggande rättigheterna utgör garantier för ett minimidataskydd i samarbetet enligt Prümfördraget, oberoende av rambeslutet om tredje pelaren. Men det kan vara bra att lyfta fram behovet av gemensamma bestämmelser om dataskydd inom tredje pelaren.

Avslutningsvis

Utskottet omfattar regeringens bedömning om vad Prümfördraget betyder för kampen mot allvarlig internationell brottslighet och utveckling av den inre säkerheten i unionen. Ur vår synvinkel har fördraget ett mervärde framför allt i att det gör informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna effektivare och därmed är till nytta för brottsundersökningen. Fördraget spelar en rätt liten praktisk roll för oss i gränsöverskridande operationer.

Utskottet noterar att Prümfördraget inte har beretts enligt bestämmelserna i EU:s fördrag om ett fördjupat samarbete, utan mellanstatligt. Processen uppfyller därmed inte de allmänna målen för Finlands EU-politik, vilket också påpekas i statsrådets skrivelse. Utskottet omfattar regeringens syn att de eventuella nackdelarna för Finland av att ansluta sig till fördraget är mindre med tanke på vår EU-politik än den praktiska nyttan. Det är viktigt att Finland som unionsmedlem försöker påverka politiken på ett aktivt och konstruktivt sätt.

Med hänvisning till det som anförts ovan och med hänsyn framför allt till fördragets praktiska roll och mervärde för ett effektivare internationellt myndighetssamarbete instämmer utskottet i

regeringens överväganden med kommentarerna ovan och menar att förberedelserna för en proposition om Finlands anslutning till Prümfördraget kan fortsätta, förutsatt att utskottets synpunkter utreds i grunden.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt med anmärkningarna ovan.

Helsingfors den 30 maj 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Tillvägagångssättet

Prümfördraget har inte beretts enligt bestämmelserna om ett fördjupat samarbete i EU-fördragen. Tvärtom har beredningen varit mellanstatlig, utanför unionens normala beredningsmaskineri. Därför står beredningen i strid med Finlands EU-politik och leder till att det uppstår en säkerhetspolitisk inre krets i EU i stället för ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Prümfördraget kommer att försvaga unionens beslutsmekanismer. Det blir ett prejudikatsfall typ Schengenkonventionen som åberopas när man vill förbigå Europaparlamentet och kommissionen.

Fördraget öppnar också en bakdörr till gemenskapslagstiftningen. I kapitel I artikel 1.4 konstateras att fördraget senast tre år efter sitt ikraftträdande införlivas med Europeiska unionens rättsordning. Och det oaktat att regeringarna i bara sju medlemsstater har deltagit i beredningen och att det inte har behandlats i unionens lagstiftande institutioner.

Dessutom stökar Prümfördraget till pågående arbete för att förbättra samarbetet om unionens inre säkerhet. Målen t.ex. i Haagprogrammet för principen om tillgång till information inom tredje pelaren täcker in samma frågor. De ska börja tillämpas från den 1 januari 2008. Det finns risk för att Prümfördraget fördröjer genomförandet av Haagprogrammet och andra EU-staters medverkan i det europeiska säkerhetssamarbetet.

Finland bör inte godkänna och genom sina åtgärder medverka till att EU:s demokratiska beslutsfattande institutioner sidsteppas på detta sätt. Samarbetet om den inre säkerheten bör tydligare göras och samordnas, inte fördunklas och splittras med nya fördrag som delvis överlappar tidigare.

Behandlingen av Prümfördraget i Finland har också varit exceptionell. Trots om fördraget be-

tyder omfattande ändringar i vår lagstiftning har justitieministeriets roll inskränkt sig till ett enda utlåtande som inrikesministeriet begärt. Inrikesministeriet har dessutom redan börjat bereda en anslutning till fördraget, trots att riksdagen ännu inte har hunnit ta ställning till E-skrivelsen om ärendet (E 97/2005 rd). Också det PM om lagutskottets utlåtande (LaUU 4/2006 rd) som inrikesministeriet tillställt förvaltningsutskottet är högst exceptionellt till sitt innehåll och sin stil. Det är inte tjänstemännens sak på ministeriet att klandra riksdagens utskott och deras arbete.

Fördragets innehåll

Fördragets innehåll svarar inte i alla delar mot namnet. Översändande av DNA-uppgifter och fingeravtrycksuppgifter i medlemsstaternas register har inte på något vis knutits till bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet eller olaglig migration. DNA-uppgifter kan användas för undersökning av vilka som helst brott och fingeravtrycksuppgifter likaså för att förebygga vilka brott som helst (artiklarna 4 och 9).

Fördraget förpliktar medlemsstaterna inte bara att översända existerande DNA-uppgifter utan också att samla in DNA-material om sina medborgare och översända den DNA-profil som erhålls ur materialet, om en annan medlemsstat framställer en begäran om det (artikel 7). Artikel 9 gör ingen åtskillnad mellan medborgare misstänkta för brott, parter eller utomstående.

Fördraget fördjupar i betydande grad samarbetet mellan de styrkor som svarar för medlemsstaternas inre säkerhet. Utöver gemensamma patruller och insatser (artikel 24) och gränsöverskridande förföljande (artikel 25) möjliggör fördraget att utrustade och beväpnade styrkor kallas in från en annan medlemsstat (artikel 26.3). Styrkor ska i mån av möjlighet sändas. Det ska alltså inte vara möjligt att vägra sända styrkor utan giltig orsak.

I praktiken kan artikel 26 i Prümfördraget betyda t.ex. att Frankrike hade kallat in beväpnade hjälptrupper för att lugna ner gatuupploppen i Paris. Också Finland skulle kunna kalla in hjälptrupper om våra egna polisiära krafter inte räcker till för att få våldsamma folkmassor under kontroll eller om den finska polisen av någon anledning vägrar hålla demonstranter i styr.

Det kränker också Finlands nationella suveränitet att utländska behöriga säkerhetsmyndigheter med stöd av fördraget skulle kunna utöva offentlig makt i Finland. Tyvärr tas den frågan inte alls upp i E-skrivelsen.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi att förvaltningsutskottet borde ha anfört följande:

Förvaltningsutskottet anför som sitt utlåtande

att utskottet inte omfattar regeringens ståndpunkt i saken. Finland bör inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för en anslutning till Prümfördraget utan hålla fast vid sin tidigare ståndpunkt att Haagprogrammet bör drivas vidare i hela Europeiska unionen enligt normala gemenskapsprocedurer.

Helsingfors den 30 maj 2006

Jyrki Kasvi /gröna
Veijo Puhjo /vänst