

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2002 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi (Europol-yleissopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 22 päivänä helmikuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi (Europol-yleissopimus) (U 6/2002 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus ja ylitar-
kastaja Hanna Nordström, sisäasiain-
ministeriö
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Espanjan ja Belgian säädösaloitteessa ehdotetaan, että voimaan tultuaan se mahdollistaisi tulevat muutokset sopimukseen yksinkertaistettua, kevennettyä menettelyä noudattaen neuvoston päätöksellä ilman kansallista ratifiointimenettelyä. Aloite sisältää myös ehdotuksen Europolin toimivallan laajentamiseksi siten, että Europolin työntekijöillä olisi oikeus osallistua jäsenmaiden muodostamiin yhteisiin tutkintaryhmiin tukiroolissa ja Europolille annettaisiin oikeus ehdottaa jäsenmaalle rikostutkinnan aloittamista, toimittamista tai yhteen sovittamista erinäisissä tapauksissa. Lisäksi aloitteessa ehdotetaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toi-

mivaltaa laajennettavaksi siten, että se ulottuisi ennakkoratkaisujen antamiseen neuvoston päätöksin tehtyjen muutosten pätevyydestä ja tulokinnasta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa Europolin toimivallan laajentamista siten, että Europolin työntekijät voivat osallistua jäsenmaiden yhteisiin tutkintaryhmiin tukiroolissa ehdotuksen mukaisesti ja että Europolille annetaan oikeus ehdottaa jäsenmaata käynnistämään, toimittamaan tai sovittamaan yhteen rikostutkinta.

Valtioneuvosto on valmis harkitsemaan, miten Europol-yleissopimusta voitaisiin muuttaa

siten, että menettely jatkossa olisi nopea ja joustava ja vastaisi EU:n poliisiyhteistyön tehokkuudelle asetettavia vaatimuksia. Valtioneuvosto pitää kuitenkin välttämättömänä, että Espanjan ja Belgian tekemän Europol-yleissopimuksen muuttamista koskevan yksinkertaistamishetken suhde perustuslain sopimuksetekotoimivaltaa koskeviin säännöksiin selvitetään ennen valtioneuvoston yksityiskohtaisemman kannan muodostamista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan Espanjan ja Belgian tekemän aloitteen pohjalta Europol-yleissopimuksen muuttaminen siten, että jatkossa olisi mahdollista muuttaa sopimusta kaikilta osiltaan erillisellä neuvoston päätöksellä, saattaisi luoda sopimuksen soveltamisen kannalta epäselvän tilanteen.

Valtioneuvosto katsoo, että eräs harkinnanarvoinen malli muutoksen toteuttamiselle voisi olla Europol-yleissopimuksen kumoaminen ja sen korvaaminen asiallisesti samansisältöisellä neuvoston päätöksellä. Ratkaisumalli on ollut neuvoston oikeudellisen yksikön tutkittavana, ja yksikkö on lausunnossaan nähnyt sen oikeudellisesti mahdolliseksi. Tämä saattaisi olla poliittisesti kaikkein tarkoituksenmukaisin, selkein ja nopein tapa toteuttaa tavoite mahdollisuudesta nopeasti reagoida toimintaympäristön muutoksiin Europolin toiminnassa.

Näin menetellen ei tarvitsisi tehdä muutoksia Europol-yleissopimukseen liittyvien pöytäkirjojen suhteen EY-tuomioistuimen toimivallan osalta, koska tuomioistuimen toimivalta ulottuu suoraan kaikkiin neuvoston SEU:n artiklan 34 mukaisiin päätöksiin.

Lisäksi tällöin Europolin oikeusperusta olisi muodoltaan sama kuin EU:n uuden toimielimen — Eurojustin — toimivalta.

Valtioneuvosto katsoo, että myös ratkaisumalli, jonka mukaan Europol-yleissopimuksen muuttamisen yksinkertaistaminen ulotettaisiin koskemaan vain vähäisiä tai teknisiä artikloja muiden artiklojen muuttamismenettelyn säilyessä ennallaan, voisi olla mahdollinen. Rajanveto vähäisten ja sellaisten merkityksellisten artiklojen välillä, jotka muuttavat sopimuksen luonnetta tai muuten vaativat eduskunnan myötävaikutusta, ei kuitenkaan ole selvä.

Europol-yleissopimuksen muuttamistarve on valtioneuvoston näkemyksen mukaan kiistaton. Sopimuksen muuttaminen nopeisiin Europolin toimintaympäristön muutoksiin vastaavaksi ei onnistu jäsenmaiden ratifiointeja vaativassa menettelyssä. Sen osoittivat muun muassa syyskuun 11. päivänä 2001 USA:ssa tapahtuneet terroriteot, joiden suhteen nopea tiedon vaihdon tarve Europolin ja USA:n viranomaisten välillä oli välttämätöntä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Europolin toimivallan laajennus

Europol-yleissopimusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisällytetään säännökset Europolin työntekijöiden oikeudesta osallistua tukihenkilöinä jäsenmaiden muodostamiin yhteisiin tutkintaryhmiin siltä osin kuin nämä ryhmät tutkivat rikoksia, joiden osalta Europol on toimivaltainen.

Europolin työntekijät tuovat jäsenmaiden yhteisille tutkintaryhmille lisäarvoa erityisosaamisensa myötä ja hyödyntämällä analyysitietoja. Tärkeää on, että yhteinen tutkintaryhmä toimii

kansallisessa lainsäädännössä asetettujen rajojen puitteissa. Valiokunta puoltaa tältä osin ehdotuksen hyväksymistä siten, että Europolin työntekijät voivat toimia avustavissa tukitehtävissä. Heillä ei olisi itsenäisiä toimivaltuuksia. Esimerkiksi kiinniottamiseen ja pidättämiseen liittyvien pakkokeinojen osalta heillä olisi oikeus antaa asiantuntemukseensa perustuvia neuvoja, mutta he eivät voisi itse käyttää pakkokeinoja.

Valiokunnalla ei ole huomauttamista sen johdosta, että Europolille annettaisiin oikeus pyytää jäsenmaata käynnistämään, toimittamaan tai yhteensovittamaan rikostutkinta. Tällainen

pyyntö ei sinänsä velvoita yksittäistä jäsenmaata ryhtymään kyseisiin tutkintatoimenpiteisiin. On kuitenkin myös jäsenmaan intressissä hyödyntää Europoliin kertynyttä tietoa.

Europol-yleissopimuksen muuttaminen

Europol-yleissopimuksen 43 artiklan 1 kohta edellyttää nykyisessä muodossaan, että muutokset ratifioidaan jäsenvaltioissa ennen niiden voimaantuloa. Aloitteessa ehdotetaan yleissopimuksen 43 artiklan 1 kohtaa muutettavaksi siten, että yleissopimuksen muutokset hyväksyy neuvosto yksimielisellä päätöksellä saatuaan lausunnon Europolin hallintoneuvostolta ja eräissä tapauksissa yleissopimuksen 24 artiklassa tarkoitetulta Europolin toimintaa valvovalta viranomaiselta sekä kuultuaan Euroopan parlamenttia.

Yleissopimuksen muuttamisen menettelyn nopeuttamiseksi ja yksinkertaistamiseksi on asian käsittelyssä ollut esillä useampia vaihtoehtoja. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan yleissopimusta muutetaan neuvoston päätöksellä. Tämä vaihtoehto, jonka käsittelystä nyttemmin on käytännössä työryhmätasolla luovuttu, on Suomen kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Toisena vaihtoehtona on noussut esiin vain tiettyjä yleissopimuksen artikloja koskevien muutosten tekeminen neuvoston päätöksellä. Valiokunta toteaa, että tämän vaihtoehdon pohjalta on mahdollista kartoittaa täsmälliset ja rajatut muutostarpeet puuttumatta kuitenkaan itse sopimuksen perusluonteeseen tai -tavoitteisiin.

Kolmannen vaihtoehdon mukaan Europol-yleissopimus kumotaan ja korvataan asiallisesti samansisältöisellä neuvoston päätöksellä.

Mitä tulee itse yleissopimuksen sisällölliseen muutostarpeeseen, valiokunta toteaa, että tässä suhteessa perusteluja on esitelty lähinnä yleisellä tasolla. Tässä ehdotuksessa esiin tulleiden muutostarpeiden lisäksi on viitattu tarpeeseen nopeuttaa analyysimenettelyyn liittyvien tietokantojen luomista. Tässä suhteessa valiokunta pitää vielä tarpeellisena saada muuttamisen menettelyä koskevia täsmennettyjä ja konkreettisia perusteluja. Vaikka poliisiyhteistyön tehostaminen on perusteltua, on tällä herkällä alueella voitava arvioida myös sisällöllisestä näkökulmasta Europol-yleissopimuksen muutostarpeita.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta puoltaa Europolin toimivallan laajentamista valtioneuvoston kannan pohjalta siten, että Europolin työntekijät voisivat toimia avustavissa tukitehtävissä ilman itsenäisiä toimivaltuuksia ja että esimerkiksi kiinniottamiseen ja pidättämiseen liittyvien pakkokeinojen osalta heillä olisi oikeus antaa asiantuntemukseensa perustuvia neuvoja, mutta he eivät voisi itse käyttää pakkokeinoja sekä

että Europol-yleissopimuksen muuttamisen menettelyn yksinkertaistamisen osalta valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

HaVL 8/2002 vp — U 6/2002 vp

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Valto Koski /sd	Arto Seppälä /sd
	Esko Kurvinen /kok	Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.