

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2006 vp

Valtioneuvoston selvitys sopimuksesta rajat ylittävän yhteistyön syventämiseksi erityisesti terrorismin, rajatylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton vastustamiseksi (Prümin sopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 17 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen sopimuksesta rajat ylittävän yhteistyön syventämiseksi erityisesti terrorismin, rajatylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton vastustamiseksi (Prümin sopimus) (E 97/2005 vp) lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisiylitarkastaja Marja Kartila, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Kirsi Neiglick, oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Prümin sopimus

Prümin sopimuksen tarkoituksena on luoda oikeudelliset puitteet sopimuspuolina olevien EU:n jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen käytännön yhteistyön tehostamiselle vakavan kansainvälisen rikollisuuden, kuten terrorismin ja laittoman maahanmuuton, torjumisessa. Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten käytännön yhteistyön edistäminen on yksi EU:n oikeus- ja sisäasioiden ja myös Suomen puheenjohtajuuskauden keskeisistä tavoitteista. Sopimuksen keskeiset periaatteet ja siten sen mukainen viranomaisyhteistyö eri yhteistyöaloilla vastaavat EU:n piirissä sovittuja tai esimerkiksi Haagin ohjelmaan sisältyviä, erityisesti ns. saatavuusperiaatteen toteuttamista koskevia tavoitteita. Sopimuksen keskeinen osa on jä-

senvaltioiden viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostaminen.

Sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan Euroopan unionissa sovitulla säännöllä on etusija verrattuna Prümin sopimukseen nähden ja mahdolliset tulevaisuudessa sovittavat yleissopimuksen soveltamisalaan liittyvät järjestelyt korvaavat vastaavat Prümin sopimuksen mukaiset järjestelyt. Sopimuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaisesti yhteistyö tullaan siirtämään kolmen vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta osaksi Euroopan unionin oikeusjärjestystä. Tämän hetken arvioiden mukaan integrointi osaksi unionia tapahtuisi siis viimeistään vuonna 2009. Sopimusta ei ole valmisteltu EU:n tiiviimmän yhteistyön periaatteita noudattaen. Prosessina se ei siten vastaa Suomen EU-politiikan yleisiä tavoitteita.

Valtioneuvoston kanta

Ottaen huomioon sopimuksen käytännön merkitys sekä lisäarvo kansainvälisen viranomaisyhteistyön tehostamisen kannalta valtioneuvosto katsoo, että Suomen tulisi pyrkiä liittymään sopimukseen. Liittymällä sopimukseen Suomi kykenisi tehostamaan kansainvälistä viranomaisyhteistyötään lainvalvonnassa sekä vaikuttamaan yhteistyön edelleen kehittämiseen. Hallitus pyrkii sovittamaan sopimusneuvottelut mahdollisimman hyvin yhteen Suomen puheen-

johtajakaudella tapahtuvan Haagin välitarkastelun kanssa.

Suomen oikeudellinen sitoutuminen sopimukseen tapahtuisi sopimuksen 51 artiklan mukaisesti liittymällä. Liittymistä koskevaan hallituksen esitykseen sisällytettäisiin yksityiskohtaiset arviot sopimukseen liittymisen edellyttämistä lainsäädännön muutoksista sekä sopimukseen liittymisen taloudellisista vaikutuksista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakivaliokunta käsittelee tässä lausunnossa Prümin sopimukseen (Schengen III) liittymiseen kytkeytyviä yleisiä kysymyksiä ja joitakin sopimuksen yksityiskohtiin liittyviä näkökohtia. Sopimus sisältää säännöksiä liittyen viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamiseen, rajat ylittävään operatiiviseen yhteistyöhön sekä laitoman maahanmuuton torjumiseen. Kyse on valtiosopimuksesta, joka tulee ratifioida kussakin osallistujavaltiossa. Monet sopimuksen määräykset olisivat lainsäädäntöön kuuluvia, ja sopimukseen liittyminen edellyttäisi useita lainsäädännöllisiä muutoksia. Lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota muutamiin sopimuksen yksityiskohtiin, joiden suhde lainsäädäntöömme ja Suomen täysivaltaisuuteen vaatii laajempaa selvitystyötä. Tällaisia ovat muun muassa DNA-tietojenvaihdossa myös muun kuin rikoksesta epäillyn henkilön tietojen luovuttaminen, tietojen saatavuusperiaate, lennon turvallisuushenkilöiden suhde valtion vahingonkorvausvastuuseen sekä julkisen vallan käyttö viranomaisien yhteisoperaatioissa.

Prümin sopimuksen keskeisin sisältö on jäsenvaltioiden viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostaminen. Eurooppa-neuvosto hyväksyi 5.11.2004 Haagin ohjelman (ns. Tampere II), joka asettaa unionin tavoitteiksi tulevana vuosina tiedonvaihdon ja -analysoinnin parantamisen ja yksinkertaistamisen terrorismia ja va-

kavaa rajat ylittävää rikollisuutta koskevilta osin. Tältä osin tarkastellaan muun muassa vaihdettavia tietotyyppejä, tiedonvaihtomenetelmiä, linkittämisiä, saadun tiedon ja tiedustelutiedon mahdollisia käyttötapoja ja käyttöä koskevia rajoituksia. Haagin ohjelmaa käsittelevässä lausunnossaan (HaVL 23/2004 vp) hallintovaliokunta on todennut, että jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa on parantamisen varaa ja että kesäkuussa 2004 päivitetyn terrorismin torjuntaa käsittelevän toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa tulee jatkaa, terrorismin torjunnassa painopisteenä on tiedonvaihdon parantaminen lainvalvonta- ja tiedusteluviranomaisten, Europolin, Eurojustin sekä neuvoston sihteeristön tilastokeskukseen perustettavan analyysikeskuksen välillä. Monet Prümin sopimukseen perustuvia toimista ovat siten päällekkäisiä Euroopan unionissa joko valmisteilla tai voimassa olevien hankkeiden kanssa. Lakivaliokunta ei kuitenkaan kiistä, etteikö sopimuksessa olisi uusia ja tarpeellisiakin yhteistyömuotoja, joita unioniyhteistyön puitteissa ei tällä hetkellä ole valmiste- lussa.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että Prümin sopimuksella olisi käytännön merkitystä ja lisäarvoa kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön. Sopimus on tehty seitsemän Keski-Euroopan naapurivaltion kesken ja on avoin kaikille Euroopan unionin jäsenvaltioille. Pienemmässä piirissä toiminta on luonnollisesti nopeammin toteutettavissa kuin 25 jäsenvaltion unionis-

sa. Saadun selvityksen mukaan Suomen rajavaltiot Viro ja Ruotsi eivät ainakaan tässä vaiheessa suunnittele liittymistä sopimukseen. Euroopan talousalueen jäsenvaltiot Norja ja Islanti ovat mukana unionin Schengen-yhteistyössä, mutta Prümin sopimus ei mahdollistaisi Norjan ja Islannin liittymistä sopimukseen. Saadun selvityksen perusteella lakivaliokunta ei ole vakuuttunut Prümin sopimukseen liittymisen lisäarvosta verrattuna Euroopan unionin puitteissa tehtävään yhteistyöhön.

Oikeus- ja sisäasiat sisällytettiin unionin yhteistyöhön Maastrichtin sopimuksella vuonna 1995. Hyvin pian sopimuksen voimaantulon jälkeen huomattiin, että yhteistyö etenee hyvin hitaasti valtiosopimusten ollessa ainoa oikeudellinen instrumentti yhteisten sääntöjen hyväksymiseksi. Amsterdamin sopimuksella osa yhteistyöstä siirrettiin yhteisöpilarin alaisuuteen mutta poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö jäivät vielä kolmannen pilarin hallitustenvälisen yhteistyön piiriin. Suomi on kannattanut kaikissa perussopimusten uudistamisprosesseissa yhteistyön tehostamista ja päätöksenteon siirtämistä yhteisömenettelyjen ja -instrumenttien alaisuuteen (pilarijaon poistamista). Lakivaliokunta pitää Prümin sopimuksen mahdollisuuksia tehostaa jäsenvaltioiden viranomaisten välistä tiedonvaihtoa kansallisine ratifiointiprosesseineen ja sopimusvelvoitteiden voimaansaattamisineen vähäisenä.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että Prümin sopimusta ei ole valmisteltu tiiviimmän yhteistyön säännösten mukaisesti. Suomen pitkäaikaisena EU-politiikan linjana on ollut toimia unionissa aktiivisesti yhteisten tavoitteiden eteenpäin viemiseksi. Vasta, jos yhteistyö ei muutoin etene, voidaan harkita tiiviimpää yhteistyötä. Valtioneuvosto on viimeksi selonteossaan perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp) todennut, että unionia pitää pyrkiä kehittämään mahdollisimman yhtenäisenä. Tämä lähtökohta ei estä jäsenvaltioiden tiiviimpää yhteistyötä unionissa, mutta on olennaista, että tiiviimpää yhteistyötä harjoitetaan perussopimusten tarjoamissa puitteissa käyttämällä unionin perusrakenteita ja päätöksentekomenettelyjä ja että se on avointa kaikille unionin jäsenvaltioille.

Prümin sopimus on valmisteltu unionin ulkopuolella hallitustenvälisesti seitsemän allekirjoittaneen valtion toimesta. Sopimuksessa esitetään yhteistyölle erillisiä toimielimiä (ministeri-komitea, työryhmä) ja omaa päätöksentekomenettelyä. Unionin toimielinten ulkopuolella tapahtuvana toiminta olisi myös kaiken parlamentaarisen valvonnan ulkopuolella. Eduskunnalla eikä Euroopan parlamentilla ei ole minkäänlaisia roolia asioiden valmistelemissa tai valvon- nassa. Samoin yhteistyö olisi yhteisöjen tuomio- istuimen toimivallan ulkopuolella. Yksi Suo- men tavoitteista edellisessä hallitustenvälisessä konferenssissa oli laajentaa yhteisöjen tuomiois- tuimen valvontavalta koskemaan myös nykyistä kolmatta pilaria. Sopimusmääräysten mukaan sopimus on tarkoitus saattaa kolmen vuoden si- sällä voimaantulosta osaksi Euroopan unionin normistoa. Tavoite on kannatettava, mutta sen toteutumisesta ei ole varmuutta. Näillä perus- tein lakivaliokunta katsoo, että Prümin sopimuk- seen liittyminen olisi vastoin Suomen EU-poli- tiikan yleisiä tavoitteita ja toimintaperiaatteita.

Lakivaliokunta toteaa lisäksi, että heinäkuus- sa alkavalla puheenjohtajuuskaudella Suomen tulisi ponnekkaasti viedä eteenpäin unionissa vi- reillä olevia hankkeita. Suomen puheenjohta- juuskauden yhtenä prioriteettina on Haagin väli- tarkastelu ja siten oikeus- ja sisäasioiden aktiivi- nen edistäminen. Liittyminen samanaikaisesti unionin ulkopuoliseen sopimukseen antaa laki- valiokunnan mielestä ristiriitaisen viestin pu- heenjohtajavaltion toiminnasta ja sitoutumisesta tehtäväänsä Euroopan unionissa.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta suhtautuu edellä esi- tetyin perustein kriittisesti Prümin sopi- mukseen liittymiseen ja katsoo, että ennen liittymismenettelyn aloittamista tulisi tehdä perusteellinen lisäselvitys sopimuksen vaikutuksista lainsäädän- töömme ja vertailu sopimuksen tavoit- teiden suhteesta asioiden valmisteluun Euroopan unionin piirissä.

LaVL 4/2006 vp — E 97/2005 vp

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Lyly Rajala /kok
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Jukka Roos /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Tero Rönni /sd
	Leena Harkimo /kok	Petri Salo /kok
	Lasse Hautala /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Tatja Karvonen /kesk	Minna Sirnö /vas
	Petri Neittaanmäki /kesk	Timo Soini /ps
	Heli Paasio /sd	Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.