

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 28/1997 vp

**Hallituksen esitys Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on lähettäessään 9 päivänä lokakuuta 1997 hallituksen esityksen 136/1997 vp Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Antti Peltari, tietohallintopäällikkö Aulis Gerlander ja ylitarkastaja Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus
- rikosylitarkastaja Kimmo Hakonen, keskusrikospoliisi
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen (Europol-yleissopimus) ja siihen liittyvän pöytäkirjan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta. Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain yhteistyön piiriin kuuluvalla yleissopimuksella perustetaan Euroopan poliisivirasto. Europolin päämaja sijaitsee Haagissa. Kukin jäsenvaltio nimeää kansallisen yksikön, joka vastaa yhteyksistä Europoliin.

Europol-yleissopimus tulee voimaan kolme kuukautta sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat sen hyväksyneet omien valtiosääntöjensä mukaisesti.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin yleissopimus.

Esityksessä ei ole säätämisyjärjestysperusteluja. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa perustelukohdassa käsitellään muun muassa sitä, että EY:n tuomioistuimen toimival-

taa koskevan pöytäkirjan mukaan jäsenvaltiot voivat hyväksyä tuomioistuimen toimivallan antaa ennakkoratkaisuja yleissopimuksen tulkinnasta. Esityksessä katsotaan, että koska ennakkoratkaisun pyytäminen on yksittäistapauksissa tuomioistuimen harkinnassa, määräyksen hy-

väksyminen ei vaadi valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisen ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen noudattamista. Hallitus on kuitenkin pitänyt asian ensikertaisuuden vuoksi aiheellisena, että kysymyksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan hyväksyminen*

Yleissopimus Euroopan poliisiviraston perustamisesta ja siihen liittyvä pöytäkirja ovat unionisopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja yleissopimuksia, jotka toteuttavat yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa eli ns. III pilarin alueella. Tällaiset yleissopimukset ovat luonteeltaan kansainvälisiä sopimuksia, joiden velvoittavuuden edellytyksenä on, että ne on hyväksytty jäsenvaltioiden valtiosääntöjen mukaisesti (ks. PeVL 20/1996 vp ja myös 25/1996 vp).

Europol-yleissopimuksessa on useita määräyksiä, jotka kuuluvat hallitusmuodon 33 §:n mielessä lainsäädännön alaan. Tällaisia ovat varsinkin hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin takia määräykset henkilötietojen keräämisestä, käsittelemisestä ja käyttämisestä sekä tietosuojasta. Lisäksi sopimuksen 19 (7) artiklan mukainen muutoksenhakumenettely poikkeaa henkilörekisterilain 35 ja 38 §:ssä säädetystä. Yleissopimukseen liittyvä pöytäkirja koskee EY:n tuomioistuimen toimivaltaa ja on niin ikään lainsäädännön alaan kuuluva.

Koska yleissopimukseen ja pöytäkirjaan sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, on eduskunnan hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin vuoksi hyväksyttävä sopimus ja pöytäkirja. Sopimuksen saattamiseen eduskunnan hyväksyttäväksi liittyvät myös 35 artiklan eduskunnan budjettivaltaa rajoittavat vaikutukset. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että pöytäkirjan mukainen julistus EY:n tuomioistuimen toimivaltaisuudesta perustaa erillisen, pöytäkirjan sisältöä tämentävän oikeudellisen velvoitteen.

Tästä syystä on asianmukaista, että eduskunta hyväksyy erikseen myös julistuksen (vrt. HE 22/1990 vp).

#### *Voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestys*

##### *Yleistä*

Voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestys riippuu ensiksikin siitä, merkitseekö yleissopimus tai siihen liittyvä pöytäkirja sellaisia suvereniteetin rajoituksia, jotka olisi hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta toteaa yleissopimuksen unionisopimuksen K.3 artiklan mukaisesta luonteesta seuraavan, ettei Suomen Euroopan unioniin liittymissopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan lain säätäminen aikanaan ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä vaikuta välittömästi nyt esillä olevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Europol toimii sopimuksen mukaan lähinnä tietoja kokoavana, analysoivana ja välittävänä yksikkönä eikä sillä ole jäsenvaltioissa julkista valtaa sisältävää toimivaltaa.

##### *Soveltamistoimenpiteet*

Euroopan unionin neuvostolla on yleissopimuksen mukaan toimivalta antaa eräitä täydentäviä sääntöjä (esim. 10 (1) ja 31 (1) artikla). Ne annetaan yksimielisesti unionisopimuksen ”VI osastossa määrättyä menettelyä noudattaen”. Viittaus tarkoittaa unionisopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan määräystä jonkin yleissopimuksen soveltamistoimenpiteiden vahvistamisesta. Valiokunta on aiemmin katsonut K.3 artiklan määräysten soveltamistoimenpiteistä (ja EY:n tuomioistuimen toimivaltaisuudesta) liittyvän ensi-

sijaisesti neuvoston toimintaan sen laatiessa yleissopimuksia ja osoittavan, että kyseisistä seikoista voidaan sisällyttää määräyksiä yleissopimukseen (PeVL 25/1996 vp).

Soveltamistoimenpiteiden vahvistamiseen sisältyy mahdollisuus antaa norminluonteisia päätöksiä. Tällainen tilanne on lähtökohdiltaan valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettavissa siihen, kun Suomen EU-jäsenyyden katsottiin merkitsevän, että oikeudenkäyttöpiiriimme kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntövallan muodossa annetaan EU:n toimielimille (PeVL 25/1996 vp). Soveltamistoimenpiteistä päätetään kuitenkin yksimielisesti neuvostossa. Päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksen johdosta valiokunta katsoo, ettei säädösvaltaa tässä tapauksessa siirry täysin aidosti neuvostolle (vrt. PeVL 20/1995 vp). Valiokunta korostaa kysymyksen olevan pelkäämään eräitä sopimusmääräyksiä täydentävien sääntöjen antamisesta eikä pidä tällaista asetelmaa perustuslain vastaisena.

Tarkasteltaessa asiaa kansallisten toimivalta-suhteiden kannalta on todettava, että hallitusmuodon 33 §:n merkityksessä lainsäädännön alaan kuuluvissa kysymyksissä valtaa voi siirtyä asiallisesti ottaen eduskunnalta valtioneuvostolle. Tästä syystä valiokunta tähdentää valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännösten mukaisten menettelytapojen noudattamisen tärkeyttä.

#### Yleissopimuksen 2 artiklan 2 kohta

Euroopan unionin neuvosto voi 2 artiklan 2 kohdan nojalla yksimielisesti antaa Europolin tehtäväksi käsitellä sopimukseen sisältyvän tehtävämäärittelyn lisäksi muita sopimuksen liitteessä lueteltuja rikollisuuden muotoja tai erityisiä näihin rikollisuuden muotoihin liittyviä erityispiirteitä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämän sopimuskohdan tarkoituksena on ulottaa neuvoston toimivalta pelkäämään liitteessä jo mainittuihin rikoksiin eikä neuvoston toimivalta käsitä liitteen muuttamista. Näin ymmärrettyä kyseinen sopimusmääräys ei vaikuta voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

#### EY:n tuomioistuimen toimivalta

Europol-yleissopimukseen liittyvä pöytäkirja koskee EY:n tuomioistuimen toimivaltaa antaa

ennakkoratkaisuja sopimuksen tulkinnasta. Ennakkoratkaisut ovat jäsenvaltioiden tuomioistuimia sitovia. EY:n tuomioistuimen toimivalta voidaan hyväksyä erillisellä julistuksella. Valittavina olevasta kahdenlaisesta julistustyyppistä Suomi on pöytäkirjan allekirjoitushetkellä antanut julistuksen, jonka mukaan jokainen Suomen tuomioistuin voi pyytää ennakkoratkaisua käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvästä yleissopimuksen tulkintakysymyksestä, jos tuomioistuin katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta asiasta voidaan antaa päätös.

Euroopan unioniin liittymissopimuksen voimaansaattamislakia käsiteltäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että perustamissopimuksen 177 artiklan mukainen ylimpien tuomioistuinten velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua ja tähän liittyvä ennakkoratkaisun sisältämän tulkinnan sitovuus olivat ristiriidassa tuomioistuimen riippumattomuuden kanssa (PeVL 14/1994 vp). Vastava seikka oli esillä myös ehdotuksessa EU:n ulkorajayleissopimukseksi (PeVL 25/1996 vp).

Pöytäkirjan mukainen ennakkoratkaisumenettely poikkeaa perustamissopimuksen 177 artiklasta siinä, että ennakkoratkaisun pyytäminen Europol-yleissopimuksen tulkinnasta on aina vapaaehtoista. Näin tuomioistuimille jää täysi vapaus päättää tulkita sopimusta itse tai päättää pyytää tulkintakysymykseen EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisua. Valiokunnan käsityksen mukaan tuomioistuinten omaan harkintavaltaan tässä suhteessa jätetty menettelytapavalinta on sopusoinnussa perustuslakiin pohjautuvan tuomioistuinten riippumattomuusperiaatteen kanssa.

Europol-yleissopimuksen 40 artiklan 2 kohtaan liittyen Suomi on antanut julistuksen, jonka mukaan erimielisyydet yleissopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta annetaan EY:n tuomioistuimen ratkaistavaksi. Sopimuserimielisyyksien tällaisen ratkaisemismenettelyn järjestäminen ei ole ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden tai muiden perustuslain säännösten kanssa.

#### Tietosuoja

Hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa säädetään: ”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on

turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.” Säännöksen lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp) lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa toisaalta kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa lähtökohtaisesti suojatun yksityiselämän piiriin. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen mukaan ”säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä” (HE 309/1993 vp, s. 53). Suojan tason osalta esityksessä viitattiin Euroopan neuvoston piirissä hyväksytyyn yleissopimukseen, joka koskee yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä. Tältä kannalta riittävät takeet sisältyvät yleissopimuksen 14 artiklaan.

Yleissopimuksen 19 artiklan 3 kohdan mukaan henkilön oikeuteen saada itseään koskevia tietoja ja tarkastaa ne sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa pyyntö on tehty. Päätöksen asiassa tekee kuitenkin Europol. Suomessa tehtyyn pyyntöön sovelletaan poliisin henkilörekisterilakia. Siihen tässä samassa yhteydessä (HE 133/1997 vp) ehdotettuihin muutoksiin kuuluu kielto tarkastaa itse Europol-talletusrekisterin tietoja. Yksilön oikeusturva perustuu siten yhtäältä tietosuojavaltuutetun valvontavaltaan, toisaalta Europolin yhteisen valvontaviranomaisen toimintaan. Valvontaviranomainen toimii myös muutoksenhakuasteena Europolin päätöksiin. Muutoksenhakua käsiteltäessä sovelletaan Suomen lakia. Näitä järjestelyjä voidaan pitää oikeusturvan kannalta riittävinä, kun otetaan huomioon, että valvontaviranomainen toimii 24 artiklan mukaan riippumattomana toimielimenä.

Yleissopimuksen 31 artikla koskee kerättävien ja vaihdettavien tietojen luottamuksellisuuden varmistamista. Tarkoituksena on, että tiedon tuottaja määrittelee asiakirjojen julkisuuden asteen. Esityksen perusteluissa mainitaan tällä kohtaa asetuksentasoisia säännöksiä, joita Suomessa sovellettaisiin luottamuksellisuuden mää-

rittelyssä. Tästä syystä valiokunta kiinnittää huomiota hallitusmuodon 10 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan asiakirjojen julkisuutta voidaan välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoittaa.

Yleissopimuksen 32 artikla

Yleissopimuksen 32 artiklan 1 kohdan mukaan Europolin virkamiesten ja suomalaisten yhteyshenkilöiden on pidättäydyttävä toimista ja mielipiteistä, jotka saattaisivat vahingoittaa Euroolia tai vaarantaa sen toimintaa. Tätä määräystä tulee arvioida hallitusmuodon 10 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta.

Sopimusmääräyksen melko avoin sanamuoto saattaa sinänsä antaa mahdollisuuden myös sellaisiin tulkintoihin, jotka joutuisivat ristiriitaan perustuslain mukaan myös virkamiehille kuuluvan ilmaisuvapauden kanssa. On tosin huomattava, ettei artiklassa kielletä mielipiteiden ilmaisemista, vaan siinä on kysymys pidättyvyydestä niiden ilmaisemiseen. Lisäksi pidättyvyys koskee vain Euroolia vahingoittavia tai sen toimintaa vaarantavia mielipiteen ilmaisuja. Siltä osin kuin määräystä sovelletaan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä, sitä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti.

Tulkinnan lähtökohtana on, että virkamiehillä on ilmaisuvapaus ja että kun tätä vapautta käytetään esimerkiksi virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa, virkamieheltä on vaadittava asianmukaisuutta ja asiallisuutta sekä erinäisten sopivuusvaatimusten täyttämistä, jotka voivat johtua ennen muuta kyseisen viraston perustehtävien laadusta. Valiokunnan käsityksen mukaan kyseinen sopimusmääräys ei näin ymmärrettynä vaikuta voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Mainitun määräyksen suomenkielisessä tekstissä on kohta, joka on syytä oikaista. Tekstin mukaan asianomaisilla olisi velvollisuus pidättyä mielipiteistä, kun taas englanninkielinen teksti käsittelee pidättyytymistä tietynlaisista mielipiteiden ilmauksista.

### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että yleissopimukseen ja siihen liittyvään pöytäkirjaan sekä pöytäkirjan mukaisesti annettuun julistukseen on eduskunnan suostumus tarpeen ja*

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Anneli Jäätteenmäki /kesk  
Juha Korkeaoja /kesk  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /kok

Jorma Kukkonen /sd  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk  
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

