

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 56/2006 vp**

Hallituksen esitys rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä marraskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 243/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Antti Peltari ja poliisijohtaja Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- assistentti Janne Salminen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- erityisasiantuntija Kirsi Neiglick, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi rajat ylittävän yhteistyön tehostamiseksi erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen eli niin sanotun Prümin sopimuksen.

Sopimuksen tarkoituksena on tehostaa sen kattamiin rikollisuuden muotoihin liittyvää yh-

teistyötä ja tietojen vaihtoa erityisesti poliisin ylläpitämistä henkilörekistereistä. Rekistereiden sisällöstä ja tallettamisperiaatteista säädetään kunkin sopimuspuolen lainsäädännössä. Sopimus sisältää tietojenvaihdon lisäksi määräyksiä muun muassa lennon turvahenkilöiden käytöstä, laittoman muuttoliikkeen torjumiseen tähtäävistä toimenpiteistä, sopimuspuolten vi-

ranomaisten operatiivisesta yhteistyöstä, virka-aseiden käytöstä ja tietosuojasta.

Prümin sopimus on oikeudelliselta muodoltaan tavanomainen kansainvälinen sopimus. Sopimukseen sisältyvät toimet kuuluvat EU:n toimivaltaan, mutta sitä ei ole valmisteltu unionin rakenteissa. Tarkoituksena on, että sopimuksen määräykset otetaan myöhemmin osaksi EU:n oikeusjärjestystä.

Prümin sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1 päivänä marraskuuta 2006 Espanjan ja Itävallan välillä. Suomen on tarkoitus liittyä sopimukseen. Suomen osalta sopimus tulee voimaan 90 päivän kuluttua liittymisasiakirjan tallettamisesta. Ehdotettu laki sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja esityksessä muutettavaksi ehdo-

tettavat lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin sopimus tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan.

Esityksen perusteluissa sopimuksen sisältöä arvioidaan perustuslain 1 §:n täysivaltaisuus-säännösten kannalta. Sopimuspuolten ministreistä koostuvan ministerikomitean toimivaltaa tehdä sopimuksen soveltamista ja toteuttamista koskevia päätöksiä tarkastellaan perustuslain 8 luvun säännösten valossa. Perusteluissa katsotaan, että sopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää äänten enemmistöllä ja että ehdotus voimaansaattamislainsiksi ja muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarpeellisena perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan muun ohella sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Prümin sopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista on esityksen perusteluissa tehty selkoa. Eduskunnan suostumus sopimukseen on siksi tarpeen.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Täysivaltaisuus. Sopimuksen tarkoituksena on tehostaa ja helpottaa sopimusvaltioiden välistä yhteistyötä terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi. Rikollisuus ylittää nykyisin yhä enenevässä määrin valtioiden rajat. Vastaavasti rikollisuuden torjuntaan on perusteltua ryhtyä valtioiden välisen yhteistyöjärjestelyin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sisällöltään vastaavanlaisia kansainvälisiä velvoitteita perustuslain 1 §:n 3 momentin tarkoittamana kansainvälisenä yhteistyönä, joka on paitsi tavanomaista myös kan-

natettavaa (PeVL 9/2003 vp, s. 3/I, PeVL 21/2003 vp, s. 2/II).

Sopimuksen sisältöä on arvioitava perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on perustuslain esitöiden pohjalta lähtenyt vaikiintuneesti siitä, että täysivaltaisuus-säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 36/2006 vp, s. 4/II).

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. Täysivaltaisuusarvioinnissa on valiokunnan mielestä otettava erityisesti huomioon, että Prümin sopimuksen mukainen yhteistyö on rajattu unionin jäsenvaltioiden välisiin toimiin.

Valiokunta ei ole pitänyt perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmallisena sellaisia alaltaan rajattuja sopimusmääräyksiä, joilla toisen EU:n jäsenvaltion viranomaiselle on annettu valta toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa (PeVL 9/2003 vp, s. 3, PeVL 21/2003 vp, s. 2—3).

Toisen sopimuspuolen nimeämät virkamiehet voivat Prümin sopimuksen 24 artiklan perusteella osallistua Suomen alueella yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi sekä rikosten torjumiseksi yhteisiin partioihin ja muihin operaatioihin. Suomella on vapaa harkintavalta päättää, myönnetäänkö toisen valtion virkamiehille tällöin oikeus käyttää julkista valtaa¹ Suomessa. Vieraan valtion virkamiehiä sitoo toimivaltuuksia käyttäessään Suomen lainsäädäntö ja he ovat sopimuksen 31 artiklan mukaan Suomessa toimiessaan rikosoikeudellisen vastuun piirissä. He voivat käyttää toimivaltuuksia ainoastaan suomalaisten virkamiesten johdolla ja pääsääntöisesti ainoastaan näiden läsnä ollessa. Tällainen sopimusjärjestely ei valiokunnan mielestä ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (ks. PeVL 9/2003 vp, s. 3).

Perustuslain kannalta huomautettavaa ei ole myöskään sopimuksen voimaansaattamislain 3 §:n 1 momentista, jonka mukaan suomalainen poliisimies voi toimivaltansa rajoissa ja ohjeidensa mukaan osoittaa toisen valtion toimivaltaiselle virkamiehelle poliisimiehelle kuuluvia valtuuksia ja valtuuttaa tämän voimakeinojen käyttämiseen.

Sopimuksen 25 artiklan perusteella toisen sopimusvaltion virkamiehet voivat ylittää valtion rajan ilman Suomen viranomaisten ennako-suostumusta suorittaakseen rajan läheisyydessä

väliaikaisia toimenpiteitä, joita tarvitaan torjumaan välitön vaara hengelle tai terveydelle. Virkamiesten on ilmoitettava Suomen viranomaisille välittömästi rajan ylittämisestä, jonka jälkeen vastuun toimenpiteestä on siirryttävä mahdollisimman pian Suomen viranomaisille. Rajanylittämisoikeus on kytketty kiireellisiin tilanteisiin. Lisäksi rajanylittävien virkamiesten on noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Järjestely ei ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta (ks. PeVL 21/2003 vp, s. 3).

Toisen sopimusvaltion virkamies saa sopimuksen 28 artiklan 2 kappaleen nojalla käyttää yhteisen operaation yhteydessä virka-asetta, ammuksia ja muita tarvittavia varusteita vain oikeutetussa itsensä tai toisen puolustamisessa. Tällaisena toimivallan määrittely on varsin väljä ja epämääräinen. Saksankielisen alkuperäistekstin mukaan kysymys on kuitenkin hätävarjelusta, joka Suomessa merkitsee viittausta rikoslain 4 luvun 4 §:ään. Tällainen sopimusmääräys ei ole perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ongelmallinen.

Sopimuksen voimaansaattamislain 3 §:n 2 momentissa voimankäyttövälineen käyttöoikeus on asianmukaisesti rajattu rikoslain mukaiseen hätävarjelutilanteeseen ja tilanteeseen, jossa poliisimies toimivaltansa nojalla yksittäistapauksessa valtuuttaa toisen valtion virkamiehen aseensa käyttämiseen.

Jokainen sopimuspuoli päättää sopimuksen 17 artiklan perusteella vastaisuudessaakin itsenäisesti lennon turvahenkilöiden mahdollisesta käyttämisestä valtiossa rekisteröidyissä ilmaaluksissa. Turvahenkilön käytöstä on ilmoitettava hyvissä ajoin kirjallisesti toiselle sopimuspuolelle. Sopimuksen 18 artiklan perusteella Suomi myöntää pyynnöstä toisen sopimuspuolen turvahenkilöille luvan kantaa asetta lennoilla Suomeen tai Suomesta. Aseita ja ampumatarvikkeita kantava lennon turvahenkilö saa kuitenkin poistua koneesta ainoastaan suomalaisen viranomaisen seurassa ja tarvikkeet varastoidaan välittömästi Suomen viranomaisen määrittämään valvottuun luovutuspaikkaan. Näin rajattu järjestely ei ole ongelmallinen perustuslain täy-

¹ Sopimuksen saksankielisessä todistusvoimaisessa tekstissä käytetty termi "hoheitliche Befugnisse" on tosin suomennettu termeillä "alueellinen toimivalta" ja "lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet". Käännös ei vastaa alkuperäistekstiä ja antaa harhaanjohtavan kuvan sopimuskohdan sisällöstä.

sivaltaisuussäännösten kannalta. Lennon turvahenkilöitä ei esityksen perustelujen mukaan ole tarkoitus ottaa käyttöön suomalaisissa ilma-aluksissa.

Perusoikeudet. Prümin sopimuksen mukaiset edellä mainitut toimivaltuudet kohdistuvat myös perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Yhteisten operaatioiden ja rajanylityksen yhteydessä toisen valtion virkamiehen toimenpiteet voivat merkitä puuttumista Suomen alueella ainakin perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen tai 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Virkamiesten tulee kuitenkin noudattaa Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Sopimus ei laajenna kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia toimivaltuuksia. Tällaiset sopimusjärjestelyt eivät valiokunnan mielestä ole ongelmallisia perusoikeusjärjestelmän kannalta (vrt. PeVL 9/2003 vp, s. 3—4 ja PeVL 21/2003 vp, s. 4—5).

Sopimuspuoli voi sopimuksen 16 artiklan nojalla lähettää pyytämättäkin toisille sopimuspuolille terrorismirikosten torjumiseksi henkilö- ja muita tietoja, jos käytettävissä olevien tietojen perusteella on syytä olettaa, että asianomaiset henkilöt tulevat syyllistymään niin sanotussa terrorismipuitepäätöksessä säädettyihin rikoksiin. Määräyksen "syytä olettaa" -muotoilu on sangen väljä. Olennaista kuitenkin on, että määräystä sovelletaan kansallista lainsäädäntöä noudattaen. Suomessa tämä viittaa lähinnä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2002 vp) säädettyyn poliisin henkilörekisterilain 37 §:ään, jonka mukaisia tietojen luovuttamisen edellytyksiä ei esityksessä ehdoteta väljennettäväksi. Sopimuksen 16 artiklan kattamien tietojen osalta perustuslakivaliokunta painottaa, että muihin kuin todennettaviin tosiasioihin perustuvien tietojen rekisteröinti ja edelleen luovuttaminen saattavat muodostua rekisteröidyn yksityiselämän suojan ja oikeusturvan kannalta ongelmallisiksi. Tällaisten tietojen virheettömyyteen ja luotettavuuteen kohdistuu siksi erityisiä vaatimuksia (PeVL 27/2006 vp, s. 2/II).

Tähän on syytä kiinnittää huomiota päätettäessä yksittäistapauksessa tietojen lähettämisestä.

Sopimuksen 2—15 artikkelit sisältävät määräyksiä DNA-tunnisteiden, sormenjälkitietojen, ajoneuvorekisteritietojen ja muiden henkilötietojen keräämisestä, käsittelystä ja lähettämisestä. Ne ovat lähtökohtaisesti merkityksellisiä perustuslain 7 §:ssä taatun henkilökohtaisen koskemattomuuden ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan kannalta. Määräykset eivät kuitenkaan perusta poliisille tai muulle viranomaiselle itsenäistä toimivaltaa tällaisten tietojen keräämiseen tai tallentamiseen, vaan toimivalta määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaan. DNA-tunnisteiden määrittämisestä ja tallentamisesta säädetään pakkokeinolain 5 luvun 11 §:ssä ja 6 luvun 5 §:ssä. Nämä säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/1997 vp, s. 2—3 ja PeVL 36/2002 vp, s. 3—4). Sormenjälkitietojen keräämisestä, säilyttämisestä ja rekisteröinnistä on säädetty pakkokeinolain 6 luvun 4 §:ssä. Näitä säännöksiä ei esityksessä ehdoteta muutettaviksi. Henkilötietojen suojan kannalta olennaista on lisäksi, että sopimuspuolilla on pääsy vain sellaisiin DNA- ja sormenjälkitiedostojen viitetietoihin, joita ei ole mahdollista yhdistää suoraan kehenkään henkilöön. Tietojen lähettämiseen sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Tällaiset sopimusmääräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain 7 ja 10 §:n kannalta.

Hyväksymisestä päättäminen

Prümin sopimus ei edellä esitetyn perusteella koske perustuslakia sen 94 ja 95 §:n merkityksessä. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siksi päättää äänten enemmistöllä.

Lakiehdotukset

Voimaansaattamislakiehdotuksen 7 §:n mukaan lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella. Valiokunta katsoi perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä, että perustuslain 93 §:n 2 momentin ilmaisu "Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä" kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumatto-

mat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, jollaisista silloisia Schengenin sopimuksia voitiin pitää esimerkkinä (PeVM 10/1998 vp, s. 27/I, ks. myös PeVL 49/2001 vp, 2/II). Tällaisten päätösten yhteydessä lain voimaantulosta säädetään perustuslain 93 §:n 2 momentin takia valtioneuvoston asetuksella (PeVL 49/2001 vp, s. 3).

Prümin sopimusta ei ole tehty unionin rakenneissa, mutta sillä on tuolloisten Schengenin sopimusten tapaan kiinteä yhteys unionin puitteisissa tehtävään yhteistyöhön. Sopimuksessa on valiokunnan mielestä kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta, joka kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan. Tämän vuoksi voimaansaattamislakiehdotuksen 7 §:ää on muutettava niin, että lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Sama koskee esityksen kaikkien muiden lakiehdotusten voimaantulosäännöksiä. Nämä muutokset ovat edellytyksiä sille, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotusten muista säännöksistä ei ole perustuslain kannalta huomautettavaa.

Muita seikkoja

Sopimuskäännös. Kansainvälinen sopimus tulee Suomessa voimaan sopimuksessa mainituilla todistusvoimaisilla kielillä, tässä tapauksessa saksan, espanjan, ranskan ja hollannin kielellä. Hallituksen esityksessä olevat sopimuksen suomen- ja ruotsinkieliset käännökset ovat eduskunnan hyväksymis- ja voimaansaattamispäätöksen kannalta oikeudellisesti merkityksettömiä. Eduskunta ei hyväksy käännöksiä, mutta se voi ja aiheen ilmetessä sen tuleekin tehdä huomautuksia myös käännösteksteistä. Perustuslakivaliokunta on todistusvoimaa vaillakin olevien käännösten valtiosisäisesti tärkeän merkityksen vuoksi korostanut käännöstekstien korkeatasoisuutta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena hallituksen esitykseen sisältyvän sopimuskäännöksen tarkistamista ja korjaamista ennen sopimuksen julkaisemista säädöskokoelman sopimussarjassa (PeVL 2/1990 vp, s. 3).

Käännösten oikeellisuus on erityisen tärkeää sopimuksen sisältäessä Prümin sopimuksen tapaan perusoikeusherkkiä määräyksiä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota Prümin sopimuksen suomenkielisen käännöksen lukuisiin virheellisyksiin ja epätarkkuuksiin. Edellä näistä on mainittu 24 artiklan 2 kappaleeseen ja 28 artiklan 2 kappaleeseen sisältyvät käännösvirheet. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota sopimuksen 40 artiklan 1 kappaleen käännökseen, jonka oikeellisuus on oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeinen. Artiklan käännöstä tulee tarkistaa vastaamaan todistusvoimaista tekstiä oikeudesta saattaa kappaleessa mainitut asiat tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastaava tarkistus on syytä tehdä sopimuksen johdantolausekkeeseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että käännös tarkistetaan vielä kauttaaltaan ennen sopimuksen julkaisemista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa.

Sopimuksen valmistelu. Prümin sopimus on tehty seitsemän EU:n jäsenvaltion kesken. Suomi ei ole osallistunut sopimuksen valmisteluun. Sopimusta ei ole valmisteltu unionin toimieliimissä eikä siihen ole sovellettu esimerkiksi perussopimusten tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä. Tällainen valmistelutapa ei valiokunnan mielestä ole asianmukainen. Erityisesti pienten jäsenvaltioiden kannalta on edullisempää, että mahdolliset tiiviimpää yhteistyötä merkitsevät järjestelyt tehdään unionin perusrakenteiden puitteisissa kuin niiden ulkopuolella (PeVL 2/2000 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että Prümin sopimuksen ohella useassa unionissa voimassa tai valmisteilla olevassa sääntelyinstrumentissa on toistensa kanssa osittain päällekkäisiä säännöksiä tietojen vaihdosta jäsenvaltioiden välillä ja tietosuojasta. Tällainen normipohjan pirstaleisuus perusoikeusherkällä alalla ei ole perus- ja ihmisoikeuksien kannaltakaan ongelmatonta. Valiokunta pitää tärkeänä saada unionin piirissä pikaisesti aikaan yhtenäinen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittava säännöstö tietojen luovuttamisesta ja tietosuojasta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muutto liikkeen torjumiseksi tehtyyn sopimukseen,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan niiden voimaantulosäännöksistä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäs. Heidi Hautala /vihr (osittain)
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Astrid Thors /r (osittain)
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.