

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2006 vp

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

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan suuri valiokunta on 17 päivänä helmikuuta 2006 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen sopimuksesta rajat ylittävän yhteistyön syventämiseksi erityisesti terrorismin, rajatylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton vastustamiseksi (Prümin sopimus) (E 97/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- ministeri Kari Rajamäki.

OSA-jaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- poliisiylitarkastaja Marja Kartila, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Kirsi Neiglick, oikeusministeriö.

Viitetiedot

Suuri valiokunta on saanut lausunnot hallintovaliokunnalta (HaVL 22/2006 vp) ja lakivaliokunnalta (LaVL 4/2006 vp). Lausunnot ovat tämän lausunnon liitteinä.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

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 jäsenvaltioiden viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostaminen.

Prümin sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionissa sovitulla säännöllä on etusija sopimukseen nähden, ja mahdolliset tulevaisuudessa sovittavat yleissopimuksen so-

veltamisalaaan 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. Ottaen huomioon sopimuksen käytännön merkityksen sekä lisäarvon kansainvälisen viranomaisyhteistyön tehostamisen kannalta valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että Suomen tulisi

pyrkä liittyään sopimukseen. Liittymällä sopimukseen Suomi kykenisi tehostamaan kansainvälistä viranomaisyhteistyötään lainvalvonassa sekä vaikuttamaan yhteistyön edelleen kehittämiseen. Hallitus pyrkii sovittamaan sopimusneuvottelut mahdollisimman hyvin yhteen Suomen puheenjohtajakaudella tapahtuvan Haagin välitarkastelun kanssa.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Suuri valiokunta on saanut lausunnot Prümin sopimuksesta lakivaliokunnalta ja hallintovaliokunnalta. Molempien valiokuntien lausunnot sisältävät kriittisiä huomioita muun muassa sopimuksen ja sopimusmääräysten suhteesta kansalliseen lainsäädäntöömme ja Suomen yleiseen EU-politiikkaan. Sopimukseen liittymisen lisäarvoa suhteessa poikkeukselliseen menettelyyn ja sopimukseen sisältyviin ongelmakohtiin on pohdittu erikoisvaliokuntien lausunnoissa huolella, kuitenkin vastakkaisiin tuloksiin päätyen.

Prümin sopimuksen sisältö kuuluu pääosin hallintovaliokunnan toimialaan. Hallintovaliokunta on lausunnossaan todennut, että Suomen näkökulmasta sopimuksen lisäarvo on ennen kaikkea lainvalvontaviranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostumisessa ja siitä koituvassa rikostutkinnallisessa hyödyssä. Rajat ylittävissä yhteisissä operaatioissa sopimuksen merkitys Suomelle olisi käytännössä vähäinen. Suuri valiokunta pitää hallintovaliokunnan lausunnossa esitettyä arviota sopimuksen mukanaan tuomasta lisäarvosta sopimusvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön tehostumisena perusteltuna.

Yleisen toimenkuvansa perusteella suuri valiokunta kiinnittää tässä lausunnossaan erityistä

huomiota Prümin sopimuksen suhteeseen Suomen EU-politiikan yleisempiin linjauksiin.

Prümin sopimus on valmisteltu hallitustenvälisesti seitsemän sopimuksen allekirjoittaneen valtion toimesta EU:n yhteistyön ulkopuolella. Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään, että Prümin sopimusta ei ole valmisteltu tiiviimmän yhteistyön säännösten mukaisesti. Suomen pitkäaikaisena EU-politiikan linjana on ollut toimia unionissa aktiivisesti yhteisten tavoitteiden eteenpäin viemiseksi. Valtioneuvoston kantana on ollut, että 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. Suuri valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan ja viimeksi tänä keväänä (SuVL 2/2006 vp) antanut tukensa valtioneuvoston linjauksille.

Valtioneuvosto on nostanut vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamisen yh-

deksi prioriteetiksi Suomen tulevan puheenjohtajuuskauden aikana. Vuonna 2004 hyväksytyn Haagin ohjelman välitarkastelu osuu puheenjohtajuuskaudellemme ja antaa meille mahdollisuuden edistää tavoitteitamme ja vahvistaa alan tavoitteiden asettelua niin sanotun "Tampereen hengen" mukaisesti. Haagin ohjelma sisältää myös osittain samoja yhteistyön muotoja kuin Prümin sopimus. Valtioneuvosto on pitänyt unionisopimuksen 42 artiklan mahdollistamaa päätöstä siirtää poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskeva päätöksenteko EY:n perustamissopimuksen alaan yhtenä keinona tehostaa alan toimintaa. Kesäkuun 2006 Eurooppa-neuvosto antoi Suomelle toimeksiannon tarkastella mahdollisuuksia parantaa päätöksentekoa ja toimintaa nykyisten perussopimusten pohjalta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla.

Prümin sopimukseen liittyminen aiheuttaa todennäköisesti useita muutoksia kansalliseen lainsäädäntöömme. Siihen sisältyy selvitettäviä kysymyksiä tietojen keräämiseen ja tietosuojaan liittyen. Sopimuksessa on lisäksi määräyksiä, joilla on yhtymäkohtia valtion täysivaltaisuuden liittyviin kysymyksiin. Suuri valiokunta katsoo lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan tavoin, että näihin kysymyksiin on syytä paneutua huolella hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ja niitä on arvioitava huolellisesti perustuslain näkökulmasta.

Suuri valiokunta pitää lakivaliokunnan tavoin epäkohtana sopimuksen mukanaan tuomia erillisiä toimieliimiä (ministerikomitea, työryhmä) ja omaa päätöksentekomenettelyä. Sopimus ja sen alainen yhteistyö eivät myöskään kuulu Euroopan parlamentin valvontavallan tai yhtei-

söjen tuomioistuimen toimivallan alaan. Kansallisessa menettelyssä on Suomen Euroopan unionia varten omaksuman asioiden valmistelujärjestelmän kannalta tärkeää, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset vaikutusmahdollisuudet Prümin sopimuksen perusteella tehtäviin eduskunnan toimivaltaan kuuluviiin päätöksiin tai muutoin eduskunnan myötävaikuttamista edellyttäviin asioihin taataan asianmukaisesti.

Suuri valiokunta voi lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausuntojen sekä saamansa selvityksen pohjalta periaatteessa hyväksyä Suomen liittymisen Prümin sopimukseen. Valiokunta viittaa kuitenkin edellä esittämiinsä huomautuksiin sopimuksen suhteesta alan EU-yhteistyöhön ja Haagin ohjelmaan ja painottaa, että käytännön poliisiyhteistyön tarpeista johtuva liittyminen ei yksittäistapauksena merkitse yleistä suunnanmuutosta EU-politiikassamme. Suuri valiokunta korostaa, että EU-puheenjohtajuuskauden aikana Suomen tulee keskittyä valtioneuvoston — eduskunnassakin hyväksi todettujen — linjausten mukaisesti Haagin ohjelman välitarkastelun hoitamiseen ja unionin päätösten eteenpäin viemiseen menestyksekkäästi. Lisäksi suuri valiokunta edellyttää, että sopimukseen liittymisen jälkeen valtioneuvosto pyrkii yhteistyössä komission kanssa aktiivisesti edistämään sopimuksen kattamien asioiden sisällyttämistä osaksi unionin lainsäädäntöä.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

SuVL 7/2006 vp — E 97/2005 vp

Helsingissä 21 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jari Vilén /kok	Jouko Skinnari /sd
vpj.	Antti Kaikkonen /kesk	Astrid Thors /r
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Arja Alho /sd	Kari Uotila /vas
	Merikukka Forsius /vihr	Jan Vapaavuori /kok
	Heidi Hautala /vihr	Matti Väistö /kesk
	Pertti Hemmilä /kok	vjäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
	Toimi Kankaanniemi /kd	Marjaana Koskinen /sd
	Mari Kiviniemi /kesk	Pentti Tiusanen /vas
	Johannes Koskinen /sd	Tapani Tölle /kesk
	Risto Kuisma /sd	Jutta Urpilainen /sd
	Outi Ojala /vas	Harry Wallin /sd.
	Juha Rehula /kesk	

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä
valiokuntaneuvos Petri Helander.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kriittisestä lausunnostaan huolimatta eduskunnan suuri valiokunta on päättänyt hyväksyä Suomen liittymisen Prümin sopimukseen.

Yhdymme valiokunnan lausunnossa sopimuksesta esitettyyn kritiikkiin. Johtopäätöksenä toteammekin, että vaikka virkamiesyhteistyön lisääminen EU:ssa on sinänsä tavoiteltavaa, liittymisen Prümin sopimukseen ei tuo siihen odotettua lisäarvoa. Suomi ei hyödy sopimuksen rajat ylittävästä virkamiesyhteistyöstä, sillä sopimukseen ei ole liittynyt Suomen rajanaapureita. Myös jäsenvaltioiden viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostumisen ja siitä koituvan rikostutkinnallisen hyödyn lisäarvo on vähäistä. Sen sijaan Prümin sopimukseen liittymisen aiheuttaa useita muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Sopimukseen sisältyy merkittäviä tietojen keräämiseen ja tietosuojaan liittyviä kysymyksiä, ja siinä on määräyksiä, joilla on yhtymäkohtia valtion täysivaltaisuuteen.

Suomen EU-politiikan linjana on aikaisemmin ollut toimia unionissa aktiivisesti sovittujen

tavoitteiden eteenpäin viemiseksi ja pyrkiä kehittämään unionia mahdollisimman yhtenäisenä. Haagin välitarkastelu ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistaminen kuuluvat Suomen EU-puheenjohtajuuskauden prioriteetteihin.

Prümin sopimus on valmisteltu täysin EU:n yhteistyön ulkopuolella. Liittyminen tällaiseen unionin ulkopuoliseen sopimukseen antaa ristiriitaisen viestin puheenjohtajavaltion toiminnasta ja sitoutumisesta tehtäväänsä Euroopan unionissa. Suomen tuleekin aktiivisesti edistää tavoitteitaan oikeus- ja sisäasioissa EU-yhteistyön kautta myös jatkossa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme, että suuri valiokunta lausuntonaan toteaa, että

lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausuntojen sekä saamansa selvityksen pohjalta valiokunta ei voi hyväksyä Suomen liittymistä Prümin sopimukseen.

Helsingissä 21 päivänä kesäkuuta 2006

Merikukka Forsius /vihr
Heidi Hautala /vihr
Outi Ojala /vas

Pentti Tiusanen /vas
Kari Uotila /vas