

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2006 rd

Statsrådets utredning med anledning av fördraget om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 17 februari 2006 statsrådets utredning med anledning av konventionen om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget) (E 97/2005 rd) till lagutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisöverinspektör Marja Kartila, inrikesministeriet
- specialmedarbetare Kirsi Neiglick, justitieministeriet.

UTREDNINGEN

Prümkonventionen

Syftet med Prümfördraget är att upprätta en rättslig ram för ett effektivare praktiskt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna i de EU-stater som är parter i fördraget för bekämpning av allvarlig internationell brottslighet, typ terrorism och olaglig migration. Främjat praktiskt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna i medlemsstaterna har hög prioritet inom området rättsliga och inrikes frågor i EU och under Finlands ordförandeskap. De viktigaste principerna i fördraget och därmed också det fördragsfästa myndighetssamarbetet inom olika områden motsvarar inom EU avtalade principer eller principerna t.ex. i Haagprogrammet, inte minst om genomförande av den s.k. tillgänglighetsprincipen. Fördraget gäller i

centrala delar ett effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna i medlemsstaterna.

Enligt artikel 47.1 i fördraget har Europeiska unionens lagstiftning företrädare framför Prümfördraget och i framtiden eventuellt överenskomna åtgärder som hör till tillämpningsområdet för konventionen ersätter motsvarande åtgärder enligt Prümfördraget. Enligt artikel 1.4 införlivas samarbetet senast tre år efter fördragets ikraftträdande med Europeiska unionens rättsordning. Integreringen i unionen sker enligt nuvarande bedömningar alltså senast 2009. Fördraget har inte förberetts enligt EU:s principer för fördjupat samarbete. Processen motsvarar därmed inte de allmänna målen för Finlands EU-politik.

Regeringens ståndpunkt

Med hänsyn till fördragets praktiska betydelse och det mervärde det kan tillföra det internationella myndighetssamarbetet anser regeringen att Finland bör ansluta sig till fördraget. Genom att ansluta sig till fördraget kan samarbetet med de brottsbekämpande myndigheterna i andra länder göras effektivare och vidareutvecklas. Regeringen avser att samordna fördragsförhandlingarna

med halvtidsöversynen av Haagprogrammet under Finlands ordförandeperiod.

Enligt artikel 51 kan Finland juridiskt binda upp sig till fördraget genom anslutning. I regeringens proposition om anslutningen ska finnas detaljerade bedömningar av de följdändringar i lagstiftningen som anslutningen föranleder och anslutningens ekonomiska effekter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagutskottet tar i sitt utlåtande upp vissa allmänna frågor kring anslutningen till Prümfördraget (Schengen III) och synpunkter på en del detaljer i fördraget. Det innehåller bestämmelser om ett effektivare informationsutbyte mellan myndigheter, gränsöverskridande operativt samarbete och bekämpning av olaglig migration. Det handlar om ett fördrag som ska ratificeras av samtliga fördragsslutande parter. Flera bestämmelser hör till området för lagstiftning och anslutningen kräver en lång rad ändringar i lagstiftningen. Utskottet fäster sig särskilt vid vissa detaljer i fördraget som står i en sådan relation till vår lagstiftning och Finlands suveränitet att de behöver utredas närmare. Som exempel kan nämnas översändande av DNA-uppgifter också om andra personer än dem som är brottsmisstänkta, principen om uppgifters tillgänglighet, flygsäkerhetsvakter i relation till statens skadeståndsansvar och utövning av offentlig makt i gemensamma myndighetsoperationer.

Det viktigaste syftet med Prümfördraget är att göra informationsutbytet mellan myndigheter i medlemsstaterna effektivare. Europeiska rådet antog den 5 november 2004 Haagprogrammet (s.k. Tammerfors II), som har som mål under de kommande åren att förbättra och förenkla utbytet och analysen av information om terrorism och allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Inom det området ska man bl.a. se på typen av informationsutbyte, utbytesmetoder, länkning, olika sätt att använda inhämtad information och

underrättelsedata och begränsningar i användningen. I sitt utlåtande om Haagprogrammet (FvUU 23/2004 rd) konstaterar förvaltningsutskottet att det finns rum för förbättringar i informationsutbytet mellan medlemsstaterna och att den i juni 2004 uppdaterade handlingsplanen mot terrorism fortsatt bör genomföras. I kampen mot terrorism prioriteras bättre informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna, underrättelsemyndigheterna, Europol, Eurojust och den analyscentral som ska inrättas i samband med rådssekretariatets lägescentral. Många av åtgärderna i Prümfördraget överlappar alltså projekt som antingen förbereds eller pågår i Europeiska unionen. Men lagutskottet förnekar inte att det skulle finnas nya och t.o.m. nyttiga samarbetsformer i fördraget som inte är under beredning i unionen just nu.

Regeringen framhåller i sin skrivelse att Prümfördraget spelar en roll i det internationella myndighetssamarbetet och tillför det ett mervärde. Fördraget har ingåtts mellan ju grannstater i Centraleuropa och är öppet för alla medlemmar i EU. Insatserna går givetvis snabbare att genomföra i en mindre krets än i en union med 25 medlemmar. Enligt utredning har våra grannar Estland och Sverige åtminstone inte på detta stadium några planer på anslutning. EES-staterna Norge och Island är med i Schengensamarbetet, men Prümfördraget tillåter inte anslutning för dem. Lagutskottet har inte övertygats om mervärdet i en anslutning jämfört med samarbete inom Europeiska unionen.

Rättsliga och inrikes frågor integrerades i samarbetet genom Maastrichtfördraget 1995. Mycket snart efter fördragets ikraftträdande stod det klart att samarbetet framskrider trögt för att det enda rättsliga instrumentet för att anta gemensamma regler var genom fördrag. Genom Amsterdamfördraget underställdes en del av samarbetet gemenskapspelaren, men polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet blev kvar inom det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren. I alla reformer av fördragen har Finland ställt sig bakom ett effektivare samarbete och integrering av beslutsfattandet i gemenskapsförfaranden och gemenskapsinstrument (slopad pelarindelning). Lagutskottet bedömer att Prüm-fördraget har små möjligheter att göra informationsutbytet mellan myndigheter i medlemsstaterna effektivare på grund av de nationella ratificeringsprocesserna och procedurerna för att sätta i kraft fördragsåtaganden.

I statsrådets skrivelse påpekas att Prüm-fördraget inte har beretts enligt reglerna för fördjupat samarbete. Finland har sedan långt tillbaka följt den principen i sin EU-politik att aktivt driva på gemensamma mål. Först när samarbetet inte löper kan ett fördjupat samarbete övervägas. Regeringen har senast i sin redogörelse om det konstitutionella fördraget (SRR 6/2005 rd) framhållit att "unionen bör utvecklas på ett så enhetligt sätt som möjligt. Denna utgångspunkt förhindrar inte ett fördjupat samarbete mellan medlemsstater inom unionen. Det väsentliga är att detta fördjupade samarbete bedrivs inom den ram som grundfördragen erbjuder och att det är öppet för unionens samtliga medlemsstater".

Prüm-fördraget har beretts mellanstatligt utanför unionen av sju signatärstater. I fördraget föreslås särskilda organ (ministerkommitté, arbetsgrupp) och ett eget beslutsförfarande. Efter-

som verksamheten sker utanför unionens institutioner står den också utom all parlamentarisk kontroll. Varken riksdagen eller Europaparlamentet har någon roll i beredningen eller kontrollen av frågor. Samarbetet ska också stå utom räckhåll för EG-domstolens befogenhet. Ett av Finlands mål vid den senaste regeringskonferensen var att utvidga EG-domstolens kontrollbefogenhet till den nuvarande tredje pelaren. Enligt fördragsbestämmelserna ska fördraget införlivas med lagstiftningen i EU inom tre år från ikraftträdandet. Målet är lovvärt men det är osäkert om det går att nå. På de här grunderna anser lagutskottet att en anslutning till Prüm-fördraget går emot de allmänna målen och principerna för Finlands EU-politik.

Lagutskottet noterar vidare att Finland under sin ordförandeperiod från och med juli aktivt bör driva på aktuella projekt i unionen. En av våra prioriteringar är en halvtidsöversyn av Haagprogrammet och därmed aktiva insatser för rättsliga och inrikes frågor. Om vi samtidigt tillträder ett fördrag utanför unionen är det enligt lagutskottets uppfattning ett motstridigt budskap om ordförandelandets åtgärder och engagemang för sitt uppdrag i unionen.

Utlåtande

Lagutskottet meddelar

att utskottet på ovan relaterade grunder ställer sig kritiskt till en anslutning till Prüm-fördraget och anser att vi innan vi inleder ett anslutningsförfarande bör göra en grundlig tilläggsutredning av vilka konsekvenser fördraget får för vår lagstiftning och en jämförelse av målen för fördraget med beredningen av ärenden i Europeiska unionen.

LaUU 4/2006 rd — E 97/2005 rd

Helsingfors den 31 mars 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd

Lyly Rajala /saml
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Timo Soini /saf
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kirsi Pimiä.