

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2002 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi (Europol-yleissopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 21 päivänä helmikuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi (Europol-yleissopimus) (U 6/2002 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus, sisäasiainministeriö
- professori Martin Scheinin.

Viitetiedot

Suuri valiokunta lähetti 5 päivänä joulukuuta 2001 valtioneuvoston selvityksen Europol-yleissopimuksen muuttamista koskevasta muutos ehdotuksesta (E 126/2001 vp) perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten. Tässä asiassa valiokunnassa olivat kuultavina

- poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus, sisäasiainministeriö
- assistentti Petri Helander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita.

Kuulemisen aikana ilmeni, että asiallisesti sama kysymys tulee pian valtioneuvoston kirjelmän perusteella eduskunnan käsiteltäväksi. Valiokunta päätti olla ryhtymättä enempään toimenpiteisiin valtioneuvoston selvityksen johdosta.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Belgian kuningaskunnan ja Espanjan kuningaskunnan aloitteessa ehdotetaan Europol-yleissopimuksen muuttamisen menettelyn yksinkertaistamista. Yleissopimuksen muutokset tehdään ehdotuksen mukaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä ilman sopimuksen muuttamisen menettelyyn nykyisin kuuluvaa jäsenvaltioiden hyväk-

symistä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa ehdotetaan samalla laajennettavaksi kattamaan ennakkoratkaisujen antamisen neuvoston päätöksillä tehtyjen sopimusmuutosten pätevyydestä ja tulkinnasta. Aloitteessa ehdotetaan myös Europolin toimivallan laajentamista siten, että Europolin työntekijät voivat tukihenkilöinä osallistua yhteisiin tutkintaryhmiin ja Europol voi pyytää jäsenvaltioiden toimivaltai-

sia viranomaisia tietyissä tapauksissa suorittamaan tai sovittamaan yhteen tutkintaa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena Europol-yleissopimuksen muuttamismenettelyn kehittämistä nykyistä nopeammaksi ja joustavammaksi, jotta menettely vastaisi vaatimuksia unionin poliisiyhteistyön tehokkuudesta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotukseen kuitenkin liittyy valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, koska ehdotettu muuttamismenettely koskee yleissopimuksen kaikkia osia. Valtioneuvosto on sen vuoksi pitänyt välttämättömänä, että ehdotuksen suhde perustuslain sopimuksentekovaltaa

koskeviin säännöksiin selvitetään ennen valtioneuvoston yksityiskohtaisemman kannan muostamista.

Valtioneuvosto pitää yhtenä vaihtoehtoisena mallina muutoksen toteuttamiselle Europol-yleissopimuksen kumoamista ja sen korvaamista asiallisesti samansisältöisellä neuvoston päätöksellä. Joustavamman muuttamismenettelyn rajoittaminen koskemaan vain yleissopimuksen vähäisiä tai teknisiä artikloja voisi valtioneuvoston mielestä niin ikään olla mahdollinen ratkaisumalli.

Valtioneuvosto kannattaa Europolin toimivallan laajentamista aloitteessa ehdotetulla tavalla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Europol-yleissopimus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan d alakohtaan. Sen mukaan neuvosto voi unionisopimuksen VI osastossa tarkoitettua yhteistyötä varten tehdä yleissopimuksia, joita se suosittaa jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Europol-yleissopimuksen muuttamismenettelystä määrätään sopimuksen 43 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan neuvosto antaa sopimuksen muutokset yksimielisesti ja suosittaa jäsenvaltioille muutosten hyväksymistä niiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti.

Aloitteessa ehdotetaan yleissopimuksen 43 artiklan 1 kohtaa muutettavaksi siten, että yleissopimuksen muutokset hyväksyy neuvosto yksimielisellä päätöksellä saatuaan lausunnon Europolin hallintoneuvostolta ja eräissä tapauksissa yleissopimuksen 24 artiklassa tarkoitettulta, Europolin toimintaa valvovalta viranomaiselta sekä kuultuaan Euroopan parlamenttia. Muutoksia ei näin ollen annettaisi jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi.

Europol-yleissopimus on lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävä kansainvälinen

sopimus, jonka muuttamismenettelyn muutos ehdotuksia on arvioitava valtion täysivaltaisuutta ja sopimuksentekovaltaa koskevien perustuslain säännösten kannalta (ks. PeVL 28/1997 vp, PeVL 33/2001 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kansainväliseen sopimukseen perustavalle toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta, mutta ei muuttaa sitä. Sallittujen mukautusten tulee olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (ks. kokoavasti PeVL 38/2001 vp, s. 7).

Ehdotuksessa on kysymys unionisopimuksen 34 artiklassa mainittuihin instrumentteihin kuuluvan sopimuksen muuttamistoimivallan siirtämisestä Euroopan unionille. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan unionin perustamissopimusten muuttamismenettelystä antanut painoa sille, että unioni on jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa. Perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta valiokunta on pitänyt keskeisenä, että unionin neuvosto päättää sopimusmuutok-

sista yksimielisesti. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että neuvoston päätösvalta on rajattu koskemaan tarkasti ja yksityiskohdaisesti määriteltyjä, toimitelmiin tai niiden väliin suhteisiin eri tavoin kohdistuvia asioita. Sopimuksen muuttamista tarkoittavan päätösvalan ei toisaalta tällaisissakaan tapauksissa ole sallittua ulottua sopimuksen perusluonteeseen tai -tavoitteisiin, vaan rajoittua voimassa olevan sopimuksen puitteisiin (ks. PeVL 38/2001 vp, s. 7/II).

Ehdotus Europol-yleissopimuksen uudesta muuttamismenettelystä koskee koko yleissopimusta ja siten myös lainsäädännön alaan kuuluvia kaikkia sopimusmääräyksiä. Näin avoin ja laaja kansainvälisen sopimuksen muutosvallan siirtäminen Euroopan unionille ylittää perustuslakivaliokunnan kannanotoista ilmenevät rajoitukset tällaiselle järjestelylle. Ehdotus ei siten ole sopusoinnussa valtion täysivaltaisuutta ja sopimuskentekovaltaa koskevien perustuslain säännösten kanssa.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin mahdollisena, että Europol-yleissopimuksen joustavampi muuttamismenettely rajataan koskemaan vain tarkasti määriteltyjä sopimusmääräyksiä vähäisistä tai teknisluonteisista asioista. Perus-

tuslain kannalta ei ole estettä myöskään sille, että Europol-yleissopimus kumotaan ja korvataan asiallisesti samansisältöisellä neuvoston päätöksellä.

Aloitteessa ehdotetaan Europol-yleissopimukseen lisättäväksi uusi 3 a artikla, jonka mukaan Europolin työntekijät voivat tukihenkilöinä osallistua yhteisiin tutkintaryhmiin niiden tutkiessa Europolin toimivallan alaan kuuluvia rikoksia. Tukihenkilöt voivat — asianomaisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä asetettujen rajoitusten puitteissa — avustaa tutkintaryhmää sen muissa tehtävissä paitsi epäillyn kiinni ottamiseen ja pidättämiseen liittyvien pakkokeinojen täytäntöönpanossa sekä vaihtaa tietoja ryhmän jäsenten kanssa. Europolin työntekijöillä ei ehdotuksen mukaan ole itsenäisiä toimivaltuuksia eikä ehdotus siten ole perustuslain kannalta ongelmallinen (ks. esim. PeVL 25/2000 vp, s. 3/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäs. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Petri Salo /kok
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.