

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 21/2003 vp**

**Hallituksen esitys tullihallintojen keskinäisestä
avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopi-
muksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymi-
sestä sekä siihen liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä lokakuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 92/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tomi Vuori, sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta

- Helsingin apulaispoliisipäällikkö Rauno Sintonen, sisäasiainministeriön edustajana
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Viitetieto

Valiokunnan käytössä ovat olleet oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglickin, professori Tuomas Ojasen, professori Teuvo Pohjolaisen ja professori Martin Scheininin edellisellä vaalikaudella samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 203/2002 vp) valiokunnalle antamat kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevan Napoli II -yleissopimuksen. Sen soveltamisalaan kuuluvat yhteistyö kansallisen tullilainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi ja avunanto niin kansallisen kuin yhteisön tullilainsäädännön rikkomisen vuoksi syytteen ja rangaistukseen saatta-

miseksi. Yleissopimus sisältää määräykset yhteistyön erityismuodoista, joita ovat rajojen yli tapahtuva välitön takaa-ajo, rajojen yli tapahtuva valvonta, valvottu läpilasku, peitetutkinta ja yhteiset erityistutkimusryhmät.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti yleissopimuksen kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta yleissopimuksen määräyksiä valvonta- ja tutkintapyynnöistä, yhteistoiminnan erityisistä muodoista, yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaisuudesta ennakkoratkaisumenettelyssä ja yleissopimuksen alueellisen soveltamisalan

muuttamistavasta. Perusteluissa katsotaan, että voimaansaattamislakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asiaan sisältyvien useiden perustuslakikysymysten vuoksi on kuitenkin pidetty suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Valiokunta on lähtenyt myös siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisen velvoitteen sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (PeVL 45/2000 vp, s. 4/I).

Yleissopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus yleissopimukseen on siksi tarpeen. Eduskunnan suostumus vaaditaan myös 20 artiklan 6 kohdan mukaisen ilmoituksen antamiseen sekä 26 artiklan 4 kohdassa ja 32 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen julistusten antamiseen.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Täysivaltaisuus. Yleissopimuksen tarkoituksena on luoda puitteet Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäiselle avunannolle ja yhteistyölle kansallisiin tullilainsäädäntöihin kohdistuvien rikkomusten estämisessä ja tutkimisessa sekä syyte- ja rankaisutoimiin ryhtymisessä yhteisön

ja kansallisiin tullilainsäädäntöihin kohdistuvissa rikkomuksissa. Tullilainsäädäntöjen vastaisessa toiminnassa on erityisen vahvasti kysymys valtioiden rajat ylittävistä rikollisuuksista. Tämän estäminen ja tutkiminen sekä syyte- ja rankaisutoimiin ryhtyminen sen johdosta vaatii vastaavasti valtioiden yhteistyötä. Yleissopimuksen 4 luvun mukaisilla yhteistyön erityismuodoilla tähdätään juuri tähän. Yleissopimuksessa on valiokunnan mielestä selkeästi kysymys perustuslain 1 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä kansainvälisestä yhteistyöstä, joka lisäksi tässä tapauksessa on paitsi tavanomaista myös kannatettavaa.

Yleissopimuksen sisältöä on arvioitava perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuna Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain täysivaltaisuussäännöstä tulkittaessa on perustuslain esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä (HE 1/1998 vp, s. 71/II) ja sitä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa sekä erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II).

Valiokunta on pitänyt perustuslain mukaisina EU:n jäsenvaltioiden pitkälle meneviäkin toimivaltuuksia, kun niiden käyttötilanteet sijoittuvat Suomen alueen ulkopuolelle (PeVL 44/2002 vp, s. 3/I). Käsiteltävänä olevaan yleissopimukseen ei kuitenkaan sisälly tällaista rajausta, vaan toisen sopimusvaltion viranomaiset saavat yleissopimuksen 4 luvun eräiden määräysten nojalla vallan toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sopimuksen tarkoittamissa asioissa sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oles-

keleviin kohdistuvaa julkista valtaa. Tärkeää toisaalta on, että avunpyynnön vastaanottanut viranomaisen ei 19 artiklan 3 kohdan mukaan ole velvollinen käyttämään tiettyä 4 luvun yhteistyömuotoa, jos aiottu tutkinta on vastoin kansallista lainsäädäntöä tai asiasta ei ole säädetty kansallisella tasolla.

Rajojen yli ulottuva yhteistyö rajoittuu eräiden, joskin yleissopimuksen 19 artiklan 2 kohdassa melko väljästi määriteltyjen rikosten esittämiseen ja tutkimiseen sekä syytetoimiin ryhtymiseen niiden johdosta. Kaikkien näiden rikosten rangaistusasteikkoon sisältyy perustelujen mukaan vankeusrangaistus. Toisen jäsenvaltion virkamiehet rinnastetaan tässä yhteistoiminnassa saman artiklan 8 kohdan nojalla kyseisen jäsenvaltion virkamiehiin sekä sellaisissa rikoksissa, jotka kohdistuvat heihin, että sellaisissa rikoksissa, joita he tekevät. Nämä virkamiehet ovat siten Suomessa toimiessaan rikosoikeudellisen vastuun piirissä.

Toisen jäsenvaltion tullihallinnon virkamies saa 20 artiklassa määritellyissä tapauksissa *jatkaa henkilön takaa-ajoa* Suomen alueella. Tämä koskee sopimuksessa tarkoitettua rikoksesta itse teossa tavattua tai sellaiseen rikokseen osallista henkilöä. Edellytyksenä on lähtökohtaisesti suomalaisen viranomaisen antama lupa. Jos kuitenkin lupaa ei ole kiiretilanteessa voitu hankkia ennalta, takaa-ajajien on viimeistään rajaa ylittäessään otettava yhteys suomalaisiin toimivaltaisiin viranomaisiin.

Tarkoituksena on esityksen mukaan antaa saman artiklan 6 kohdan mukainen ilmoitus, jonka mukaan takaa-ajo voi tapahtua Suomessa alue- ja aikarajoituksitta. Lisäksi on tarkoitus antaa ilmoitus siitä, että takaa-ajajilla on 2 kohdan b alakohdan mukainen kiinniotto-oikeus. Se on sidottu edellytykseen, että suomalaiset viranomaiset eivät kykene jatkamaan takaa-ajoa riittävän nopeasti. Takaa-ajavien viranomaisten kiinniotto-oikeus on voimassa, kunnes suomalaiset viranomaiset voivat todeta takaa-ajetun henkilöllisyyden tai pidättää hänet. Toisen jäsenvaltion viranomaisen kiinniotto-oikeuden sallimiseen liittyy tämän oikeus tehdä turvatar-

kastus kiinni ottamisen yhteydessä suomalaisen viranomaisen kuultavaksi viemistä varten.

Toisen jäsenvaltion viranomaisten takaa-ajaoikeus on kytketty kiiretilanteisiin. Oleellista on lisäksi, että takaa-ajo on keskeytettävä heti, jos suomalainen viranomaisen pyytää sitä, ja että takaa-ajavien viranomaisten tulee noudattaa Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää on myös se, että toisen jäsenvaltion viranomaisten valtuudet ovat samankaltaiset Schengenin sopimuksen 41 artiklaan perustuvan takaa-ajovaltuuden kanssa. Tällainen järjestely ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta. Suomen aikoma ilmoitus takaa-ajajien kiinniotto-oikeudesta ei anna aiheutta muuttaa tätä arviota.

Jäsenvaltion tullihallinnon virkamies saa *jatkaa* 21 artiklassa tarkoitettua *henkilön tarkkailua* toisen jäsenvaltion alueella sen antaman luvan mukaisesti. Jos tälle toiminnalle ei ole kiiretilanteessa voitu hankkia ennalta lupaa, tarkkailua saadaan eräin edellytyksin jatkaa, mutta tästä on ilmoitettava toimivaltaiselle suomalaiselle viranomaiselle ja pyyntö luvan saamisesta tulee esittää viipymättä. Tarkkailu suoritetaan Suomen lainsäädännön mukaisesti ja suomalaisten viranomaisten määräyksiä noudattaen. Tällöin tarkkailu on lopetettava, jos suomalainen viranomaisen sitä pyytää tai jos lupaa ei ole annettu viiden tunnin kuluessa rajanylityksestä. Tällainen ajallisesti rajoitettu mahdollisuus, joka vastaa Schengenin sopimuksen 40 artiklan mukaisesta järjestelyä, ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (PeVL 9/2003 vp, s. 3/II).

Yleissopimuksen 23 artikla koskee *peitetutkintaa*. Sopimusmääräyksen nojalla suomalainen viranomaisen voi valtuuttaa toisen jäsenvaltion tullihallinnon virkamiehet tai tämän hallinnon puolesta toimivat edustajat toimimaan Suomen alueella väärän henkilöllisyyden turvin. Heidät valtuutetaan hankkimaan tietoja ja ottamaan yhteyksiä epäiltyihin tai heidän lähipiirissään oleviin henkilöihin. Peitetutkintaa voidaan

käyttää vain, jos tapausta on muutoin erittäin vaikea selvittää.

Sopimuksen voimaansaattamislain 2 §:ään sisältyvät säännökset EU:n jäsenvaltion virkamiesten tästä toimivallasta. Pyynnön hyväksymisestä samoin kuin peitetutkinnan toteuttamisen edellytyksistä päätetään jäsenvaltion oman lainsäädännön mukaisesti. Pyyntöä kieltäytymiseen on vapaa harkintavalta. Pyyntö voidaan hyväksyä ainoastaan sillä edellytyksellä, että kyseinen toimi on sallittu Suomessa vastaavassa tilanteessa. Tällainen järjestely ei ole valiokunnan mielestä ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Yleissopimuksen 26 artikla koskee *EY:n tuomioistuimen toimivaltaa* ratkaista yleissopimuksen tulkinta- ja soveltamisriidat. Valiokunta on aiemmin Amsterdamin sopimuksen yhteydessä katsonut, että riitojen "ratkaisuvallan uskomista riippumattomalle kansainväliselle lainkäyttöelimelle on lähtökohtaisesti pidettävä kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiseen luonnostaan kuuluvana seikkana" (PeVL 10/1998 vp, s. 4—5). Asia on siten merkitykseton perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta. Lisäksi on tarkoitus antaa julistus, jonka mukaan suomalainen tuomioistuin voi oman arvionsa perusteella pyytää EY:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisun yleissopimuksen tulkinnasta. Tällaista mahdollisuutta valiokunta puolestaan pitää yhteensopivana tuomioistuinten perustuslain 3 §:n 3 momenttiin pohjautuvan riippumattomuusvaatimuksen kanssa (PeVL 10/1998 vp, s. 4—5, ja PeVL 28/1997 vp, s. 3).

Yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdan perusteella neuvosto voi yksimielisesti unionisopimuksen VI osaston mukaista menettelyä noudattaen mukauttaa sopimuksen alueellisen soveltamisalan osoittavaa 1 kohdan luetteloa siinä viitattuihin yhteisön säädöksiin tehtyjen muutosten mukaisesti. Yleissopimus on, kuten 33 artiklan 1 kohdasta ilmenee, avoin jokaiselle uudelle unionin jäsenvaltiolle. Unionin laajenemiseen tällä tavoin liittyvässä sopimuksen alueellisen soveltamisalan mukauttamistoimivallassa ei ole kysymys sellaisesta sopimuksen muuttamisesta, joka voisi muodostua merkittäväksi täysivaltai-

suuden kannalta. Kyseinen sopimusmääräys ei näin ollen ole ongelmallinen perustuslain näkökulmasta (PeVL 38/2001 vp, s. 7).

Perusoikeudet. Yleissopimuksen mukaiset edellä mainitut toimivaltuudet kohdistuvat perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Välittömään takaa-ajoon sisältyvä kiinniotto-oikeus merkitsee puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja kiinnioton yhteydessä toimitettava turvatarkastus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tarkkailuvaltuudet taas ovat merkittäviä yksityiselämän suojan näkökulmasta. Sama koskee peitetutkintaa, jolla voi lisäksi olla vaikutusta kotirauhan suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Toisen jäsenvaltion Suomessa takaa-ajoa jatkavien viranomaisten tulee noudattaa — myös kiinniotto-oikeuden sekä siihen kytkeytyvän turvatarkastuksen, käsirautojen käytön ja takavarikoinnin osalta — Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Myös valtuudet rajojen yli tapahtuvaan valvontaan on sidottu Suomen lainsäädäntöön. Tullilain säännökset tarkkailusta ja teknisestä tarkkailusta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/1996 vp ja PeVL 37/2002 vp). Sama koskee pakkokeinolain vastaavia säännöksiä (PeVL 36/2002 vp). Yleissopimuksen nimenomaisten määräysten mukaan sen paremmin takaa-ajavilla viranomaisilla kuin rajan yli jatkuva valvontaa harjoittavilla viranomaisillakaan ei ole oikeutta päästä asuntoihin tai yleisöltä suljettuihin tiloihin. On lisäksi merkittävää, että vieraan valtion viranomainen ei voi aloittaa itsenäisesti uutta tarkkailua Suomessa, vaan kysymys on enintään toisen valtion alueella aloitetun toiminnan jatkamisesta täällä. Toisen jäsenvaltion viranomaisen toimeenpaneman peitetutkinnan sallittavuus on sidottu siihen, että asianomainen toimi on sallittu vastaavassa tilanteessa Suomessa. Yleissopimus ei tältä osin laajenna kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia peite-toimintavaltuuksia. Ne puolestaan on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/1999 vp, s. 4—6).

Tällaiset sopimusjärjestelyt eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallisia perusoikeusjärjestelmämme kannalta (vrt. PeVL 9/2003 vp, s. 3—4).

Hyväksymisestä ja lakiehdotuksista päättäminen

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä paitsi milloin velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, jolloin sen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan äänten enemmistö. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattava lakiehdotus puolestaan käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, lakiehdotus on sitä lepäämään jättämättä hyväksyttävä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus ei edellä esitetyn perusteella koske perustuslakia. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siksi päättää äänten enemmistöllä ja esitykseen sisältyvät lakiehdotukset käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — 1. lakiehdotuksen johtolause on muutettava.

Muita seikkoja

Voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n tarkoituksena on sisältää oleelliset yleissopimuksen 23 artiklaa vastaavat kansalliset säännökset. Ehdotuksen sanonta poikkeaa keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista ja yleissopimuksen soveltamista koskevan lakiehdotuksen vastaavanlaisesta sääntelystä (HE 31/2003 vp, 1. lakiehdotuksen 3 § — LaVM 4/2003 vp) tavalla, joka ei ole asianmukainen.

Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä toisen jäsenvaltion virkamiehen oikeutta suorittaa peitetutkintaa ja valeostoja ei ole sidot-

tu riittävästi pakkokeinolakiin ja poliisilakiin. Näiden lakien säännösten mainitseminen momentin lopussa jää irralliseksi, mistä syystä niiden saatetaan mieltää koskevan vain menettelytapoja eikä toimenpiteiden sisältöedellytyksiä. Valiokunta huomauttaa lisäksi siitä, että valeosto voi tulla käytettäväksi vain siltä osin kuin se on sopimuksen tarkoittamin tavoin tarpeen asianomaisessa tehtävässä tietojen hankkimiseksi tai yhteyksien ottamiseksi epäiltyihin.

Momentista puuttuu perusteluissa sinänsä mainittu mahdollisuus, että toisen jäsenvaltion viranomaiselle voidaan antaa tarkoitettu oikeus myös Suomen toimivaltaisen viranomaisen esittämän pyynnön perusteella. Lisäksi 2 momenttiin ei ole ehdotettu säännöstä siitä, kuka päättää oikeudesta kantaa asetta. Päätöksentekosäätelyn sisällyttämistä lakiin yleisemminkin on syytä harkita, koska — kuten perusteluissa todetaan — "suomalaisista viranomaisista ainoastaan poliisi voi ryhtyä Napoli II:n mukaiseen peitetointaan".

Voimaansaattamislakiehdotuksen 3 ja 4 §:n sekä 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen asetuksenantovaltuudet ovat valiokunnan aieman käytännön mukaisia (PeVL 49/2001 vp, s. 3).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehtyyn yleissopimukseen, sellaisena kuin se on oikaistuna neuvoston oikaisupöytäkirjalla, sekä ilmoitusten antamiseen yleissopimuksen 20 artiklan 6 kohdan nojalla ja julistusten antamiseen yleissopimuksen 26 artiklan 4 kohdan ja 32 artiklan 4 kohdan nojalla,

että näistä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 21/2003 vp — HE 92/2003 vp

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd (osittain)
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk (osittain)
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Anne Huotari /vas	Seppo Särkiniemi /kesk
	Roger Jansson /r	Ilkka Taipale /sd (osittain)
	Irina Krohn /vihr	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd
	Annika Lapintie /vas	Veijo Puhjo /vas.
	Henrik Lax /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.