

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2001 vp**

Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta Schengenin yleissopimuksen rajat ylittävää tarkkailua koskevan 40 artiklan soveltamisalan laajentamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 17 päivänä tammikuuta 2001 lähettänyt sisäasiainministeriön kirjeen 2.1.2001 (Schengenin yleissopimuksen rajat ylittävää tarkkailua koskevan 40 artiklan soveltamisalan laajentaminen) asiassa E 101/2000 vp perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Juha Myllymäki, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Piispanen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Ranska on esittänyt Schengenin yleissopimuksen rajat ylittävää tarkkailua koskevan 40 artiklan 1 ja 7 kappaleen soveltamisalan laajentamista. Artiklan 1 kappale sisältää määräyksiä rikokseen osalliseksi epäiltyyn kohdistuvan tarkkailun jatkamisesta toisen sopimusvaltion alueella, kun se on antanut toimenpiteeseen oikeusapupyynnön pohjalta luvan. Ehdotuksen mukaan oikeusapupyyntöön perustuvaa tarkkailua tulisi voida kohdistaa rikokseen osalliseksi epäillyn lisäksi sellaiseen muuhun henkilöön, jonka tarkkailu voi helpottaa tutkintaa tai auttaa saamaan sen päätökseen erityisesti tekijän oleskelupaikan paikallistamisen kautta.

Ranska on esittänyt myös Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 7 kappaleen sisältämän luettelon täydentämistä. Kappaleessa luetellaan rikokset, joihin syylliseksi epäillyn tarkkailua on kiiretilanteessa mahdollista jatkaa toisen sopimuspuolen alueella ilman sen lupaa. Ehdotuksen mukaan rikosluetteloon tulisi lisätä maksuvälineiden väärentäminen, luetelluista rikoksista saatujen varojen rahanpesu, järjestäytyneen ryhmän harjoittama petos, törkeä väkivalta ja järjestetty laiton maahanmuutto.

Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan oikeusperustana ovat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston 32 ja 34 artiklat. Oikeudellisena välineenä voi siten olla puitepäätös, päätös tai yleissopimus. Niistä päätös ei voi

koskea jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä. Ehdotuksessa ei ole otettu kantaa käytettävään oikeudelliseen välineeseen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti yleissopimuksen 40 artiklan 1 kappaleen muutokseen, jos se edellyttää kansallisen lainsäädännön tarkistamista siten, että tarkkailua on mahdollis-

ta kohdistaa muihinkin henkilöihin kuin rikokseen osalliseksi epäiltyihin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä selvittää perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja kotirauhan suojaan, puuttumista merkitsevien muutosehdotusten suhde perustuslakiin. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen yleissopimuksen 40 artiklan 7 kappaleen täydentämisestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 ja 7 kappaleen soveltamisalan laajentamista koskeva dokumentti (Enfopol 61 rev 2) on luonteeltaan keskustelun pohjaksi laadittu työasiakirja eikä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion aloite. Asiakirjassa ei sen alustavan luonteen vuoksi ole otettu kantaa ehdotuksen toteuttamisessa mahdollisesti käytettävään oikeudelliseen välineeseen. Avoinna on siten myös se, onko ehdotuksella tarkoitus lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Seuraavat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset ovat merkityksellisiä, jos ehdotuksella olisi tämä tarkoitus.

Schengenin yleissopimuksen 40 artikla sisältää määräyksiä rajan yli jatkuvasta henkilön tarkkailusta. Artiklan 1 kappale koskee oikeusapupyynnön perustuvaa tarkkailua. Sopimuspuolen virkamiehet ovat oikeutettuja jatkamaan rikokseen osalliseksi epäillyn tarkkailua toisen sopimuspuolen alueella, kun se on antanut siihen luvan ennalta esitetyn oikeusapupyynnön pohjalta. Valmisteluasiakirjassa on ehdotettu artiklan soveltamisalan laajentamista siten, että rikoksesta epäillyn lisäksi voidaan tarkkailla sellaista muuta henkilöä, jonka tarkkailu voi helpottaa tutkintaa tai auttaa saamaan sen päätökseen erityisesti tekijän oleskelupaikan paikallistamisen kautta. Tarkoitus on tehdä mahdolliseksi tarkkailun kohdistaminen esimerkiksi epäil-

lyn perheenjäseniin ja hänen läheisiinsä samoin kuin rikoksen uhriin.

Tarkkailu merkitsee puuttumista tarkkailtavan yksityiselämään. Asian valmistelussa on siten otettava huomioon yksityiselämän turvaa koskeva perustuslain 10 §:n 1 momentin perusoikeussäännös sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräys jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Yksityiselämän kunnioittamista koskee myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla. Asiaa valmisteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota vaatimukseen henkilön yksityiselämään puuttuvan sääntelyn hyväksyttävistä päämääristä, tarkkarajaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta.

Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettun henkilöpiirin laajentamiseen. Ehdotus poikkeaa Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä, jonka periaatteiden mukaisesti tarkkailun edellytyksenä tulee olla tarkkailtavan jonkinasteinen myötävaikuttaminen rangaistavaan tekoon.

Valiokunta painottaa lisäksi, että perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää vain sellaisista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Valiokunta on käytännössään pitänyt perustuslain kyseisen säännöksen tarkoittamassa mielessä rikoksen selvittämisenä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin

konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta (ks. esim. PeVL 5/1999 vp).

Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 7 kappale sisältää luettelon rikoksista, joihin syylliseksi epäillyn tarkkailua voidaan kiiretilanteessa jatkaa toisen sopimusvaltion alueella myös ilman sen lupaa siten kuin saman artiklan 2 kappaleessa määrätään. Ehdotuksen mukaan luetteloon lisätään maksuvälineiden väärentäminen, luetelluista rikoksista saatujen varojen rahanpesu, järjestäytyneen ryhmän harjoittama petos, törkeä väkivalta ja järjestetty laiton maahanmuutto. Suomen rikoslain ja yleissopimuksen 40 artiklan 7 kappaleen nykyisen luettelon rikosnimikkeisiin verrattuna uusia nimikkeitä ovat asiallisesti vain järjestäytyneen ryhmän harjoittama petos, törkeä väkivalta ja järjestetty laiton maahanmuutto. Näitä kaikkia voidaan niiden rangaistussäännösten perusteella pitää keskivakavina rikoksina. Ehdotus ei näiltä osin merkitse yleissopimuksen nykyisten määräysten soveltamisalan merkittävää laajentamista eikä se ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Schengenin yleissopimuksen voimaansaattamislaki (EV 62/1998 vp) on käsitelty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä osaksi yleissopimuksen 40 artiklasta johtuvista syistä. Perustuslakivaliokunta (PeVL 13/1998 vp) katsoi yleissopimuksen määräysten toisen valtion viranomaisen oikeudesta tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia merkitsevän poikkeamista valtion täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä. Valiokunnan arvioon vaikutti lisäksi, että valtuudet kohdistuivat perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin, kuten yksityiselämän suo-

jaan, ja että toisen valtion viranomainen sai käyttää toimivaltuuksia itsenäisesti.

Uuden perustuslain 1 §:n 3 momentissa säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Aiempaan perustuslakiin ei sisältynyt vastaavanlaista sääntelyä. Uudella säännöksellä on esitöiden mukaan tulkinallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Perusteltu lähtökohta on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (ks. HE 1/1998 vp, s. 73/II). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan tästä perustuslain säännöksestä kiinnittänyt huomiota esitöissä mainittujen seikkojen lisäksi muun muassa siihen, missä määrin järjestelyyn liittyy riskejä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantumisesta (ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 25/2000 vp).

Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 kappaleen soveltamisalan merkittävällä laajentamisella voi olla Suomen täysivaltaisuuteen ulottuvia vaikutuksia. Myös sen vuoksi on perusoikeuksien suojalle annettava riittävästi painoa asian valmistelussa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

PeVL 3/2001 vp — E 101/2000 vp

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Jouni Lehtimäki /kok
vpj.	Riitta Prusti /sd	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Gunnar Jansson /r	Arto Seppälä /sd
	Jouko Jääskeläinen /skl	Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.