

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 44/2001 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 ja 7 kohtien muuttamisesta (Schengenin yleissopimuksen soveltamisalan laajentaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 23 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta päätökseksi Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 ja 7 kohtien muuttamisesta (U 69/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliisiylitarkastaja Jorma Vuorio, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Belgian kuningaskunnan, Espanjan kuningaskunnan ja Ranskan tasavallan tekemän aloitteen tavoitteena on laajentaa Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan soveltamisalaa 1 ja 7 kappaleen osalta.

Nykyisin artiklan 1 kappale koskee ennalta esitetyn oikeusapupyynnön nojalla tapahtuvaa, toisen sopimuspuolen alueelle jatkuvaa rikoksen osalliseksi epäillyn henkilön tarkkailua. Aloitteen mukaan tarkkailuoikeutta rikoksen selvittämiseksi laajennetaan koskemaan muitakin henkilöitä kuin vain rangaistavaan tekoon osalliseksi epäiltyjä. Tarkoitus on, että tarkkai-

luoikeus ulottuisi myös rikstovereihin sekä näiden ja epäillyn lähipiiriin.

Artiklan 7 kohdassa luetellaan ne rikokset, joihin syylliseksi epäillyn tarkkailua on kiiretilanteessa mahdollista jatkaa rajan toisella puolella ilman ennalta pyydettyä lupaa. Aloitteen mukaan tähän luetteloon lisätään eräitä sellaisia rikoksia, jotka ovat ominaisia erityisesti kansainvälisessä rikollisuudessa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että päätösluonnosehdotus on hyväksyttävissä siltä osin kuin se koskee 40 artiklan 7 kappaleen rikosluettelon täydentämistä. Valtioneuvosto suhtautuu sen sijaan jon-

kin verran varauksellisesti saman artiklan 1 kappaleen soveltamisen laajentamiseen, koska tarkkailuoikeuden laajennus on ongelmallinen erityisesti yksityisyyden suojan kannalta. Ehdotus on kuitenkin tältäkin osin hyväksyttävissä, koska Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 3 kappaleen a kohdan mukaan rajan yli tapahtu-

vaa tarkkailua sääntelee yleissopimuksen lisäksi myös sen maan kansallinen lainsäädäntö, jonka alueella toimitaan. Tämän perusteella valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi kieltäytyä oikeusapupyynnöstä, jos se koskee muuta henkilöä kuin rikokseen syylliseksi epäiltyä tai rikokseen myötävaikuttajaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin antanut lausunnon samasta asiakokonaisuudesta, jolloin kysymys oli keskustelun pohjaksi laaditusta työasiakirjasta (PeVL 3/2001 vp). Nyt on käsiteltävänä unionisopimuksen 34 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion aloite neuvoston päätökseksi Schengenin yleissopimuksen muuttamisesta, josta päätettäisiin unionisopimuksen tämän artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti neuvoston päätöksellä. Tällainen päätös on unionisopimuksen mukaan velvoittava, mutta sillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta eikä sen tarkoituksena ole lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Schengenin säännösten tultua sisällytetyksi osaksi Euroopan unionia on jossain määrin epäselvää, mikä juridinen status ja merkitys oikeastaan on yleissopimuksen muutoksilla, jotka ehdotuksen mukaisesti tehdään unionisopimuksen 34 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla neuvoston päätöksellä. Valiokunnan käsityksen mukaan asiaan on aiheellista kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Yleissopimuksen muutosehdotuksen 40 artiklan 7 kappale ei ole ongelmallinen. Sen sijaan 1 kappaleeseen sisältyy edelleen sellaisia ongelmia, joihin valiokunta jo aikaisemmassa vaiheessa kiinnitti huomiota. Pääongelmana on, että kyseisessä kohdassa tarkoitettu tarkkailu — joka on sallittua vain rikoksen selvittämiseksi — voisi kohdistua myös muihin kuin rikoksesta epäiltyyn, esimerkiksi hänen perheenjäseniinsä ja läheisiinsä sekä rikoksen uhriin. Ehdotus poikkeaa Suomen nykyisestä lainsäädännöstä, jonka periaatteiden mukaan tarkkailun edelly-

tyksenä tulee olla tarkkailtavan jonkinasteinen myötävaikutus rangaistavaan tekoon.

Tarkkailu merkitsee puuttumista tarkkailtavan yksityiselämään. Tämä on merkityksellinen seikka perustuslain 10 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan kannalta. Näiden perus- ja ihmisoikeuskohtien vuoksi on kiinnitettävä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä suhteellisuusperiaatteen merkitykseen.

Edellinen seikka on merkityksellinen ennen muuta sääntelyn henkilöluottuvuuden kannalta. Valiokunnan mielestä pitää pyrkiä täsmentämään sitä henkilöpiiriä, johon tarkkailua voidaan kohdistaa. Tarkkailun sallittavuuden kytkeminen yleisesti sellaisiin rikoksiin, joihin liittyy luovuttamismahdollisuus, on puolestaan sääntelyn suhteellisuuden kannalta epätydyttävä ratkaisu. Ehdotuksen tällainen heikkous vain korostuu, jos eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa hankkeessa (U 66/2001 vp; PeVL 42/2001 vp) luovuttamisen edellytyksiä laajennetaan suunnitellulla tavalla.

Valtioneuvoston kirjelmässä mainitaan yleissopimuksen 40 artiklan 3 kappaleen a kohta. Tarkkailua suorittavien virkamiesten on sen mukaan noudatettava "tämän artiklan määräyksiä ja sen sopimuspuolen lainsäädäntöä, jonka alueella he toimivat". Tätä luonnehdittiin Suomessa aikanaan siten, että Schengenin yleissopimus ei muuta voimassa olevia tarkkailusäännöksiä, vaan se antaa vieraan valtion poliisiviranomaiselle toimivallan toimia toisen valtion alueella ainoastaan siinä maassa voimassa olevien tarkkailusäännösten mukaan (HE 20/1998 vp, s. 50/II). Kysymys on näin ollen siitä, että vie-

raan valtion poliisiviranomaisella ei voi olla Suomessa laajemmalle ulottuvia tarkkailuvaltuuksia kuin suomalaisella poliisiviranomaisella. On siten välttämätöntä, että Suomen viranomaiset kieltäytyvät tarkkailua tarkoittavista oikeusapupyynnöistä siltä osin kuin ne koskevat muuta henkilöä kuin rikokseen syylliseksi epäiltyä tai rikokseen myötävaikuttajaa.

Valiokunta toteaa johtopäätöksinään, että ei ole sinänsä estettä Suomen olla mukana hyväksymässä ehdotuksen mukaista neuvoston päätöstä — jota pidetään tarpeellisena etenkin keski-

eurooppalaisissa Schengen-maissa — mutta eurooppalaisten perus- ja ihmisoikeuskäsitysten näkökulmasta on hyvin tärkeää tarkentaa sääntelyä aloitteessa ehdotetusta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok
Pekka Nousiainen /kesk

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Jukka Mikkola /sd
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.