

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 26/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Päivi Pietarinen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- valtiosyyttäjä Ari-Pekka Koivisto, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikosylitarkastaja Jan-Olof Nyholm, keskusrikospoliisi
- tullilylitarkastaja Juha Vilkkö, Tullihallitus
- yksikön päällikkö Reijo Lahtinen, sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta
- professori Raimo Lahti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliisin, tullin, ja rajavartiolaitoksen (myöhemmin PTR-viranomaiset) yhteistoiminnasta. Esityksen mukaan lain tasolla säädettäisiin niistä keskeisistä asioista, joista säädetään nykyisessä asetuksessa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä muista lakitasoista sääntelyä edellyttävistä PTR-viranomaisten yhteistoimintaa koskevista asioista.

Tavoitteena on, että laista saisi kokonais kuvan PTR-viranomaisten yhteistoiminnasta rikostorjunnassa, valvontatoiminnassa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Ehdotettu lainsäädäntö muo-

dosta isi myös selkeän oikeudellisen pohjan PTR-viranomaisten yhteistyölle.

Lailla ei muutettaisi PTR-viranomaisten päävastuualueita, mutta sillä parannettaisiin viranomaisten yhteistoimintaa erityisesti rikostorjunnassa sekä lisättäisiin viranomaisten mahdollisuuksia tietyissä tilanteissa suorittaa toiselle PTR-viranomaiselle kuuluvia rikostorjuntatehtäviä tämän puolesta. Lailla ei annettaisi viranomaisille uusia toimivaltuuksia muutoin kuin yhteistoimintaan sisältyvään tiedonhankinta-, tutkinta- ja rikostiedusteluyhteistyöhön liittyen. Toimittaessa muutoin toisen PTR-viranomaisen

puolesta tämän toimialueella viranomaiskohtaiset toimivaltuudet eivät laajenisi.

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi keskeisistä uusista yhteistyömuodoista, kuten yhteisistä rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoiminnoista sekä siitä, millä tavoin ja mitä toimivaltuuksia käyttäen PTR-viranomaiset voivat yhdessä torjua rikoksia. Lain tasolla olisi tarve säätää PTR-viranomaisten keskinäisestä tietojen vaihtamisesta, tallentamisesta ja käsittelemisestä sekä siitä, minkälaisia yhteisiä tietokantoja PTR-viranomaisilla voisi olla. Ehdotukseen sisältyvät myös niin kutsuttua valvottua läpilaskua koskevat menettelylliset säännökset.

Laissa säädettäisiin myös henkilöstön, välineistön ja tilojen käyttöön liittyvästä yhteistoiminnasta sekä PTR-yhteistoiminnasta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta.

Samalla rajavartiolain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain päällekkäiset säännökset kumottaisiin ja lakien sanamuotoja yhdenmukaistettaisiin ehdotetun lain kanssa. Ennen tullilain kokonaisuudistusta ehdotetaan tullilakiin lisättäväksi säännökset tilapäisestä analyysirekisteristä sekä rikostorjuntatoimenpiteen siirtämisestä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lakia poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta. Lisäksi esitetään muutettavaksi rajavartiolakia (578/2005), henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettua lakia (579/2005), tullilakia (1466/1994) ja poliisilakia (493/1995). Tarkoituksena on, että ehdotettu lainsäädäntö muodostaisi selkeän oikeudellisen pohjan poliisi-, tulli- ja rajavirtioviranomaisten yhteistyölle. Lakivaliokunta pitää PTR-yhteistoimintaa tärkeänä ja hyödyllisenä. Se on saanut myös EU:n piirissä myönteistä huomiota.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan ainoastaan ns. valvottua läpilaskua koskeviin säännöksiin (1. lakiehdotuksen 4 §). Valvottu läpilasku tunnetaan toimintatapana useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä yhteistyövelvoitteissa. Näitä ovat muun muassa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 20/2004), keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus (SopS 57/2004), Euroopan unionin jäsenvaltioiden tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehty yleissopimus (SopS 148/2004) sekä huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta

kauppaa vastaan tehty Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 44/1994).

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Suomen kansallinen lainsäädäntö ei sisällä nimenomaisia säännöksiä valvotusta läpilaskusta. Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettuun lakiin (4/1994) sisältyy eräitä toimivaltuussäännöksiä. Lakivaliokunta on katsonut mainitun lain 1 §:n 2 momentin 6 kohdan (muu rikosasian käsittelyä varten tarvittava oikeusapu, tietojen antaminen lainsäädännöstä ja yhteistoiminta) kattavan myös valvottuja läpilaskuja koskevan yhteistyön (LaVM 25/1993 vp). Laki ei kuitenkaan sisällä nimenomaisia valvottua läpilaskua koskevia säännöksiä.

Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi lakivaliokunnan mietinnön pohjalta lausuman, jossa edellytettiin, että valvottua läpilaskua koskevat säännökset on valmisteltava ja annettava eduskunnalle mahdollisimman pian (EV 92/2003 vp — LaVM 4/2003 vp). Valiokunta toisti näkemyksensä lainsäädäntötoimien tarpeesta mietinnössään, joka koski kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen kansallista voimaansaattamista (LaVM 5/2003 vp).

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa koskevan lakiehdotuksen 4 §:ssä esitetään säädettäväksi valvotun läpilaskun toteuttamisessa noudatettavasta menettelystä. Pykälä ei sisällä varsinaista valvotun läpilaskun määritelmää. Vaikka pykälän on esityksen mukaan tarkoitus olla vain menettelysäännös, valiokunta pitää valvotun läpilaskun määrittelemistä tarpeellisenä, jotta tiedetään, minkälaisesta toiminnasta säännöksessä on kysymys. Tällainen määritelmä sisältyy esimerkiksi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen. Yleissopimuksen 2 artiklan i kohdan mukaan valvottu läpilasku on menettelytapa, jonka avulla salitaan laittomien tai laittomiksi epäiltyjen lähetysten kulku yhden tai useamman valtion alueelta, alueen läpi tai alueelle kyseisten valtioiden toimivaltaisten viranomaisten tietien ja valvonnan rikoksen tutkimiseksi ja rikokseen osallisten henkilöiden tunnistamiseksi. Selvityksen mukaan mainittu määritelmä on myös PTR-viranomaisten keskinäisen valvottua läpilaskua koskevan sopimuksen lähtökohta.

Pykälän 1 momentissa valvotun läpilaskun käsite näyttää tarkoittavan virka- tai oikeusapupyyntöä. Säännöksestä ei ilmene sitä valvotun läpilaskun olennaista piirrettä, että kyse on laittomasta tai laittomaksi epäillystä kuljetuksesta. Kuljetuksen laittomuus on toisaalta mainittu 3 momentin yhteydessä. Lakivaliokunnan näemyksen mukaan pykälässä on myös aiheellista määritellä esimerkiksi vakavat rikosnimikkeet tai muut edellytykset, joiden täyttyessä valvottuun läpilaskuun voidaan ryhtyä (vrt. poliisilain 31 § ja 31 a—d §). Säännöksestä tai sen perusteluista tulisi ilmetä myös ne PTR-viranomaisten toimenpiteet, jotka voivat liittyä valvottuun läpilaskuun.

Pykälässä ei esitetä säädettäväksi viranomaisten toimivaltuuksista. Toimivaltuudet määräytyvät siten edelleen kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) 1 §:n 2 momentin 6 kohdan ja sen kanssa rinnakkain sovellettavien Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaan. Lisäksi kunkin viranomaisen erityislainsäädäntöön sisältyvät säännökset

asianomaisen viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Tämä kokonaisuus hankaloittaa yleiskuvan muodostamista valvottua läpilaskua koskevista viranomaisten toimivaltuuksista. Yhtenäinen kansallinen lainsäädäntö valvotusta läpilaskusta olisi sääntelyn selkeyden kannalta perusteltua. Vaikka valvotun läpilaskun käyttäminen Suomen viranomaisten osalta perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin, lakivaliokunta esittää harkittavaksi, että nyt käsillä olevassa pykälässä todetaan Suomen viranomaisten oikeus turvautua tällaiseen keinoon apua tarjoavana tai pyytävänä osapuolena.

Myöskään valvottuun läpilaskuun liittyvä päätöksentekomenettely ei selkeästi ilmene esitetystä laista. Pykälän 2 momentin mukaan valvotusta läpilaskusta ja sitä koskevista toimenpiteistä sovitaan viranomaisten kesken tapauskohtaisesti. Pykälän 3 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää tarkemmin päätöksentekomenettelystä. Epäselväksi jää, viitataanko 3 momentissa tarkoitettulla päätöksenteolla mahdollisesti 2 momentissa mainittuun sopimismenettelyyn vai viranomaisen sisäiseen päätöksentekoon. Lakivaliokunta katsoo, että viranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn täsmällisyyden ja kattavuuden vuoksi laista tulee ilmetä päätöksentekomenettelyn perusteet.

Esityksen yhteydessä olisi myös aiheellista tehdä selkoa valvotun läpilaskun käyttöön liittyvistä oikeusturvatakeista ja esimerkiksi siitä, miten menetelmän käyttöön liittyvä dokumentointi ja jälkikäteisvalvonta on järjestetty.

Pykälän 2 momentissa asetetaan aineellisoikeudellisiksi tulkittavia rajoituksia valvotulle läpilaskulle ja sitä koskeville toimenpiteille. Säännöksen mukaan toimenpiteistä ei saa aiheutua välitöntä vakavaa vaaraa hengelle, terveydelle tai vapaudelle eikä välitöntä huomattavaa ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon vaaraa. Nämä ovat sinänsä hyväksyttäviä edellytyksiä. Sääntelyä olisi lain soveltamisen kannalta hyvä myös havainnollistaa esimerkein. Saadun selvityksen perusteella valvotun läpilaskun kuljetuksissa voisi olla kyse ainakin esimerkiksi huumausaineista, tuonti- tai vientirajoitusten alaisista tavaroista ja korkeasti verotettavista ta-

varoista. Lakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä lisäksi huomiota siihen, että keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen perustelujen mukaan laittoman lähetyksen valvottu läpilasku voisi tapahtua myös siten, että lähetyksen sisältö on poistettu tai korvattu osittain tai kokonaan kuljetuksen vaarallisuuden poistamiseksi (HE 31/2003 vp, s. 48/II).

Valvotun läpilaskun asianmukainen sääntely on myös oikeusturvakysymys sekä rikoksesta epäiltyjen että viranomaisten näkökulmasta. Kansainvälisen yhteistyön kannalta on tärkeää, että voidaan helposti selvittää, mitkä ovat viranomaisten toimivaltuudet ja mahdollisuudet osallistua operatiiviseen yhteistyöhön yksittäisessä tapauksessa.

Valvotun läpilaskun käytännön toteutus vaatii saumatonta yhteistyötä viranomaisten kesken ja mahdollisuutta kohdentaa operaatioon riit-

tävästi voimavaroja. Valiokunta tähdentää myös syyttäjän kanssa tehtävän yhteistyön tärkeyttä.

Saadun tiedon mukaan oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön asettaman esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistusta valmistelevalle toimikunnan tarkoituksena on kehittää myös valvottua läpilaskua koskevia säännöksiä. Toimikunnan määräaika on jatkettu 31.3.2009 saakka.

Lakivaliokunta viittaa aikaisempiin kannanottoihinsa valvotusta läpilaskusta ja kiirehtii sitä koskevien nimenomaisten säännösten aikaansaamista mahdollisimman pian.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Paavo Arhinmäki /vas
Timo Heinonen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.