

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/1998 vp

**Hallituksen esitys tietotekniikan käytöstä tullialalla tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan sekä tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevan yleissopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta eräiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä marraskuuta 1998 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen tietotekniikan käytöstä tullialalla tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan sekä tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevan yleissopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta eräiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 205/1998 vp).

#### *Lausunto*

Valiokunta on pyytänyt asiasta valtiovarainvaliokunnan lausunnon. Lausunto on otettu tämän mietinnön liitteeksi (VaVL 55/1998 vp).

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Kari Pastuhov, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, rajavartiolaitoksen esikunta, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- valvontapäällikkö Lauri Ervola ja tulliasiamies Jarmo Nieminen, Tullihallitus..

Lisäksi tietosuoja-valtuutettu on antanut kirjallisen lausunnon.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Brysselissä 26 päivänä heinäkuuta 1995 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehdyn yleissopimuksen tietotekniikan käytöstä tullialalla (tullitietojärjestelmäyleissopimus) ja siihen liitetyn, Brysselissä 29 päivänä marraskuuta 1996 tehdyn pöytäkir-

jan, joka koskee mainitun yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamilla ennakkoratkaisuilla, sekä Brysselissä 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn sopimuksen, joka koskee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehdyn tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevan yleissopi-

muksen väliaikaista soveltamista eräiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken. Yleissopimus ja sopimus on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 27.11.1995 numeroilla 95/C 316/02 ja 95/C 316/04 ja yleissopimukseen liittyvä pöytäkirja numerolla 20.5.1997 97/C 151/02.

Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiainyhteistyön puitteissa (unionin III pilari) päätetyllä tullitietojärjestelmäyleissopimuksella perustetaan tullilaitosten käyttöön vakavien kansallista lainsäädäntöä rikkovien tullirikosten estämiseksi, tutkimiseksi ja syytteeseen saattamiseksi tarpeellisia tietoja sisältävä, Euroopan unionin jäsenvaltioiden tullilaitosten yhteiskäytössä oleva rekisteri. Euroopan unionin neuvoston 13 päivänä maaliskuuta 1997 antamalla asetuksella (N:o 515/97) on myös perustettu, tämän yleissopimuksen tietojärjestelmää vastaava tietojärjestelmä, joka palvelee jäsenvaltioiden keskenään ja toisaalta komission kanssa harjoittamaa yhteistyötä Euroopan yhteisön (unionin I pilari) tullilainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi ja mainittua lainsäädäntöä koskevien rikkomusten paljastamiseksi. Koska yhteisön tullilainsäädännön soveltamisen valvontaa koskevista määräyksistä päättäminen kuuluu yhteisölle ja

vastaavasti kansallisen tullilainsäädännön osalta jäsenvaltioille, tarvitaan kaksi erillistä lainsäädäntöinstrumenttia kaiken tullilainsäädännön kattavalle toiminnalle. Neuvoston asetus ja nyt kyseessä oleva yleissopimus luovat oikeudellisen pohjan käytännössä yhtenä tietojärjestelmänä toimivalle kokonaisuudelle.

Yleissopimus tulee voimaan 90 päivän kuluttua siitä, kun viimeinen jäsenvaltio on ilmoittanut hyväksyneensä yleissopimuksen. Sopimus tullitietojärjestelmäyleissopimuksen väliaikaista soveltamisesta tulee kuitenkin voimaan, kun kahdeksas jäsenvaltio on hyväksynyt kyseisen sopimuksen sekä tullitietojärjestelmäyleissopimuksen. Yleissopimusta aletaan tuolloin soveltaa näiden jäsenvaltioiden kesken. Yleissopimukseen liittyy erillinen pöytäkirja, joka koskee Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja yleissopimuksen tulkinnasta.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan sekä yleissopimuksen väliaikaista soveltamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin yleissopimus.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena.

Tullitietojärjestelmäyleissopimus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäinen yleissopimus. Yleissopimuksella perustetaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden tullilaitosten yhteiskäytössä oleva vakavien kansallista tullilainsäädäntöä koskevien rikosten estämiseksi, tutkimiseksi ja syytteeseen saattamiseksi tarpeellisia tietoja sisältävä rekisteri ja sen

käytön mahdollistava tietojärjestelmä. Käytännössä tämä tarkoittaa lainsäädäntöä, joka sisältää tavaroiden vaarallisuuteen tai haitallisuuteen perustuvia maahantuonnin ja maastavien kieltoja tai rajoituksia sisältäviä määräyksiä. Tällaisia tavaroita ovat esimerkiksi ampumaaseet ja huumausaineet. Lisäksi soveltamisalaan kuuluu laittomasta huumausaineiden kaupasta peräisin olevan rahanpesun torjunta.

Sopimuksen nojalla jäsenvaltioiden tullilaitokset tallettavat yhteisessä käytössä olevaan tietojärjestelmään sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja. Kyseessä ei ole sellainen rekisteri, johon tiedot talletettaisiin pysyvästi. Henkilötietojen tallettamisen tarkoituksena tulee aina olla tietyn valvonta- tai tutkinta-

toimenpiteen suorittaminen. Kun jonkin maan tulliviranomaisella on riittävä epäily tapahtuneesta rikoksesta tai siitä, että rikos on tekeillä, se tallettaa tarpeelliset tiedot järjestelmään ja pyytää tarpeellisia toimenpiteitä muiden maiden tulliviranomaisilta. Tietojärjestelmän tavoitteena on luoda tehokas keino välittää tietoja yhdellä kertaa kaikkien jäsenmaiden tullilaitoksille.

Tullilaitokset tallettavat tiedot järjestelmään kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Tullihallituksella ja tullitoimipaikoilla olisi suora pääsy rekisteriin. Tietojärjestelmän tietoja ei saa, sopimuksessa määrättyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, käyttää muuhun tarkoitukseen kuin yleissopimuksen tarkoituksen mukaiseen käyttöön eikä tietoja saa kopioida kansallisiin tiedostoihin.

Yleissopimus sisältää määräykset henkilötietojen tallettamisen edellytyksistä, talletettavista henkilötiedoista ja tietojen säilyttämisestä. Henkilötietojen suojaamiseksi on nimettävä kansallinen valvontaviranomainen, joksi on Suomessa asianmukaista nimetä tietosuojavaltuutettu. Valiokunta kiinnittää huomiota tietosuojavaltuutetun lisääntyviin tehtäviin ja siihen, että tietosuojavaltuutetun toimiston asianmukaisista resursseista tulee vastaavasti huolehtia.

#### *Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta*

Yleissopimuksen neuvotteluiden vaikeimpiin kysymyksiin kuului Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle annettava toimivalta antaa ennakkoratkaisuja yleissopimuksen tulkinnasta. Asia on ratkaistu samalla tavoin kuin on tehty Euroopan poliisiviraston (Europol) perustamisesta tehdyn yleissopimuksen kohdalla. Molempiin yleissopimuksiin lisättiin Euroopan yhteisöjen toimivaltaa koskevat keskenään identtiset pöytäkirjat. Eduskunta on vuoden 1997 valtiopäivillä hyväksynyt Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymistä koskeneen hallituksen esityksen (HE 136/1997 vp ja HaVM 28/1997 vp). Pöytäkirjan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa julistuksen, jonka nojalla kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimet voivat pyy-

tää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua yleissopimuksen tulkinnasta. Jäsenvaltiot voivat valintansa mukaan rajata oikeuden pyytää ennakkoratkaisua vain ylimmille tuomioistuimille tai sallia kaikkien tuomioistuintensa pyytää ennakkoratkaisua. Kuten Europol-yleissopimuksen kohdalla, Suomi on pöytäkirjan allekirjoittaessaan antanut julistuksen, jonka mukaan kaikki tuomioistuimet voisivat pyytää ennakkoratkaisua.

#### *Poliisin ja rajavartiolaitoksen tiedonsaanti tullitietojärjestelmästä*

Valiokunta toteaa, että yleissopimus ei vaikuta jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaan ja toimivaltasuhteisiin. Yleissopimuksen mukaan tullitietojärjestelmän tietoja saavat suoraan käyttöönsä jäsenvaltioiden nimeämät kansalliset viranomaiset, joita ovat tulliviranomaiset. Kansallisia viranomaisia voivat olla myös muut viranomaiset, joilla kansallisen lainsäädännön nojalla on toimivalta yleissopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Tulliviranomaisten lisäksi tällaisia viranomaisia Suomessa ovat poliisi ja rajavartiolaitos.

Poliisilain (493/1995) mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisin tehtävänä on täten valvoa myös esillä olevassa sopimuksessa mainittuja ampu-ma-aseita sekä estää ja paljastaa huumorikolli-suutta ja rahanpesua. Rajavartiolaitoksesta annetun lain (5/1975) 1 §:n 1 momentin mukaan rajavartiolaitoksen tehtävänä on tullilaitoksen ohella tullivalvonta. Laki rajavartiolaitoksesta on uudistettavana (HE 42/1998 vp). Kyseisen hallintovaliokunnassa käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan sekä rajavartiolaitoksen rajavartioitehtävät ja tullitehtävät liittyvät yleissopimuksen toimialaan.

Vain tulliviranomaisille on esityksen mukaan tarkoitus aluksi antaa suora käyttöoikeus tullitietojärjestelmään. Perustelujen mukaan vasta, kun tietojärjestelmä on saatu teknisesti toimivaksi ja sen käytöstä on saatu kokemuksia, voidaan arvioida, olisiko ja missä laajuudessa tarkoituksenmukaista antaa suora käyttöoikeus myös

muille kuin tulliviranomaisille. Tästä huolimatta poliisi- ja rajavartiolaitosviranomaiset on kuitenkin tarkoitus heti nimetä viranomaisiksi, jotka voivat käyttää tietojärjestelmästä saatuja tietoja. Tulliviranomaiset voivat siten sopimuksen mukaisesti luovuttaa tietoja edelleen mainituille viranomaisille.

Valiokunta katsoo, että poliisi- ja rajavartiolaitosviranomaisilla on tärkeä asema yleissopimuksen tavoitteiden toteuttamisessa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen HE 204/1998 vp liittyvässä mietinnössään (HaVM 18/1998 vp) tullilain (1466/1994) muuttamista siten, että suora käyttöoikeus tullitietojärjestelmään annetaan myös poliisi- ja rajavartiolaitosviranomaisille. Yleissopimuksen tärkeimpiä tavoitteita on tiedonkulun nopeuttaminen. Ehdotetussa muodossa tämä tavoite ei kaikilta osin toteudu, jos poliisi- ja rajavartiolaitosviranomaisille ei anneta teknistä käyttöyhteyttä tullitietojärjestelmään.

#### *Sopimus yleissopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta*

Varsinaisen yleissopimuksen lisäksi on allekirjoitettu myös sopimus yleissopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta eräiden EU-jäsenvaltioiden kesken. Sopimus yleissopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta tulee voimaan, kun kahdeksas jäsenvaltioista on tallettanut sitä koskevan hyväksymisasiakirjansa. Sopimuksen mukaan itse yleissopimusta aletaan soveltaa väliaikaisesti seuraavan kolmannen kuukauden ensimmäisestä päivästä, jolloin kahdeksas jäsenvaltio on tallettanut hyväksymis- tai ratifiointiasiakirjansa. Sopimus lakkaa olemasta voimassa yleissopimuksen tultua voimaan, eli kun kaikki jäsenvaltiot ovat sen hyväksyneet. Jäsenvaltioiden tulisi Eurooppa-neuvoston hyväksymän suosituksen mukaan ratifioida itse yleissopimus vuoden 1998 loppuun mennessä.

#### *Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus*

Valiokunta viittaa eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden osalta hallituksen esityksen perusteluissa lausuttuun. Perusteluissa esitetään, että eduskunta hyväksyisi esillä olevan sopimus-

kokonaisuuden mukaan lukien siihen liittyvät määräykset, pöytäkirjan ja julistuksen sekä lakiehdotuksen. Hallituksen esitykseen sisältyvän teknisluonteisen virheen vuoksi ehdotetaan kuitenkin vain lakiehdotuksen hyväksymistä. Hallintovaliokunta ehdottaa, valtiovarainvaliokunnan lausunnossakin esitettyyn viitaten, että eduskunta hyväksyy erikseen sopimuskokonaisuuden mukaan lukien siihen liittyvät määräykset, pöytäkirjan ja julistuksen, siltä osin kuin ne vaativat eduskunnan suostumuksen sekä lakiehdotuksen.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että eduskunta hyväksyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella Brysselissä 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevan yleissopimuksen ja 29 päivänä marraskuuta 1996 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuin tapahtuvaa tulkintaa tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevasta yleissopimuksesta tehdyn pöytäkirjan ja pöytäkirjan 2 artiklan 2 b alakohdan mukaisen julistuksen, jonka mukaan jokainen Suomen tuomioistuin voi pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua artiklassa mainituissa tilanteissa, sekä Brysselissä 26 päivänä heinäkuuta 1996 tehdyn sopimuksen, joka koskee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehdyn tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevan yleissopimuksen soveltamista eräiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken, siltä osin kuin mainitut yleissopimus, pöytäkirja, julistus ja sopimus vaativat eduskunnan suostumuksen, sekä*

*että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.*

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                       |                           |
|------|-----------------------|---------------------------|
| pj.  | Matti Väistö /kesk    | Hannes Manninen /kesk     |
| vpj. | Kaarina Dromberg /kok | Jukka Mikkola /sd         |
| jäs. | Ulla Juurola /sd      | Tuija Pohjola /sd         |
|      | Timo Järvilahti /kesk | Iivo Polvi /vas           |
|      | Reijo Kallio /sd      | Veijo Puhjo /va-r         |
|      | Juha Karpio /kok      | Erkki Pulliainen /vihr    |
|      | Valto Koski /sd       | Aulis Ranta-Muotio /kesk. |
|      | Osmo Kurola /kok      |                           |