

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/1998 vp

Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä maaliskuuta 1998 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 20/1998 vp Suomen liittymisestä tarkastusten lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta (PeVL 13/1998 vp), lakivaliokunta (LaVL 3/1998 vp) sekä hallintovaliokunta (HaVL 7/1998 vp) ovat antaneet asiasta lausunnot, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Pertti Torstila, osastopäällikkö Holger Rotkirch, yksikön päällikkö Juhani Hyytiäinen ja lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakkuri, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Pekka Järviö ja ylijohtaja Risto Veijalainen, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo ja apulaisosastopäällikkö Timo Eckstein, Rajavartiolaitoksen esikunta
- lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen ja lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- toimistopäällikkö Lauri Ervola, Tullihallitus
- puheenjohtaja Kristina Stenman, Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK)
- lakimies Sari Sirva, Suomen Pakolaisneuvonta ry ja Ihmisoikeusliitto ry
- EU-koordinaattori Katja Lindgren, Amnesty International Suomen osasto.

Lisäksi Suomen Punainen Risti on antanut asiasta kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen liittymistä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehtyyn Schengenin sopimukseen koskevan pöytäkirjan, Suomen liittymistä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen koskevan sopimuksen sekä Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden sekä Islannin ja Norjan välillä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen. Pöytäkirja ja sopimukset on allekirjoitettu Luxemburgissa joulukuussa 1996. Niiden lisäksi eduskunnan suostumusta pyydetään kahdelle Schengenin yleissopimuksen mukaisesti annettavalle selitykselle, jotka sisältävät liittymissopimusta täydentäviä oikeudellisia velvoitteita.

Liittymispöytäkirjalla ja -sopimuksella Suomi tulee Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen (Schengenin sopimukset) sopimuspuoleksi. Schengenin sopimusten keskeinen sisältö on henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen sopimuspuolten välisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten, yleissopimuksessa määriteltyjen tarkastusten suorittaminen alueen ulkorajoilla. Yleissopimuksessa on myös määräyksiä liikkumisvapauden vastapainoksi toteutettavista rajatarkastuksista korvaavista toimenpiteistä, joiden avulla tehostetaan sisäisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä vastaavien viranomaisten yhteistyötä. Yleissopimuksen perusteella otetaan myös käyttöön sopimuspuolten yhteinen tietojärjestelmä (SIS).

Kolmannessa esitykseen sisältyvässä sopimuksessa, yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyssä sopimuksessa on luotu järjestely, jonka perusteella

Islanti ja Norja osallistuvat muutoin vain Euroopan unionin jäsenvaltioille avoimeen Schengenin sopimusten mukaiseen yhteistyöhön ja jolla samalla varmistetaan perinteisen pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden jatkuvuus. Yhteistyösopimuksen perusteella Schengenin sopimuksia ja niihin liittyvää säännöstöä sovelletaan Schengenin sopimusten sopimuspuolena olevien valtioiden sekä Islannin ja Norjan välisissä suhteissa.

Schengenin sopimukset tulevat Suomen osalta voimaan sen jälkeen, kun kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet hyväksymistoimenpiteiden suorittamisesta. Erikseen ratkaistaan tällöin kuitenkin vielä se, milloin sopimuksia aletaan soveltaa Suomessa. Sopimusten soveltaminen edellyttää laajoja teknisiä valmisteluja, muun muassa yhteyksien rakentamista Schengenin yhteiseen tietojärjestelmään sekä sisäisen ja ulkoisen liikenteen erottelua lentoasemilla. Soveltamisen edellytyksenä on myös tehokkaiden ulkorajatarkastusten toteuttaminen ja yleissopimuksessa määrättyjen korvaavien toimenpiteiden käyttöönotto. Todennäköinen soveltamisen alkamisajankohta on vuoden 2000 paikkeilla.

Esitykseen sisältyvät ehdotus laiksi Suomen liittymisestä Schengenin yleissopimukseen tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä ehdotukset laiksi poliisilain, ulkomaalaislain, rikoslain, pakkokeinolain ja ampu-ma-aselain muuttamisesta. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samana ajankoh-tana kuin sopimukset, minkä vuoksi niiden voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella. Rikoslakia koskevat muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Valiokunta toteaa, että Schengenin sopimukset

tulevat muodostamaan periaatteellisesti merkittävän osan Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa kuuluvien velvoitteiden ryhmässä. Sopimuskokonaisuuden tarkoituksena on toteuttaa

henkilöiden vapaa liikkuvuus lakkauttamalla henkilöiden tarkastukset sisärajoilla ja toteuttamalla yhdenmukaiset ulkorajatarkastukset. Tarkastusten lakkauttamisen vastapainona vuonna 1990 tehty yleissopimus sisältää laajan kokonaisuuden sisä- ja oikeusviranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parantavia toimenpiteitä, joiden tarkoitus on ehkäistä vapaan liikkuvuuden mahdollisia haittavaikutuksia. Siinä on myös yksityiskohtaiset määräykset Schengen-yhteistyön keskeisestä työvälineestä, yhteisestä tietojärjestelmästä, sekä siihen liittyvät tietosuojamääräykset. Yleissopimuksessa on lisäksi määritelty yleissopimuksen soveltamista valvovan ja soveltamisohjeita antavan toimeenpanevan komitean asema.

Hallituksen esitykseen sisältyy esitys kolmen sopimuksen hyväksymisestä. Ensimmäinen on pöytäkirja Suomen liittymisestä Schengenin sopimukseen ja sen liitteenä oleva Schengenin sopimus vuodelta 1985. Toinen on sopimus Suomen liittymisestä Schengenin yleissopimukseen ja siihen kuuluva päätösasiakirja. Tämän sopimuksen liitteenä on Schengenin yleissopimus vuodelta 1990. Kolmas sopimus on vuonna 1996 tehty sopimus yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla, joka sisältää määräykset Islannin ja Norjan osallistumisesta Schengen-yhteistyöhön.

Suomen liittymistä Schengenin sopimuksiin tarkoittavan esityksen kanssa samaan aikaan on eduskunnassa käsiteltävänä Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskeva Amsterdamin sopimus (HE 245/1997 vp). Schengenin sopimuksia koskeva esitys on käsiteltävä ennen Amsterdamin sopimusta koskevaa esitystä, koska Amsterdamin sopimuksella Schengenin sopimukset otetaan osaksi Euroopan unionin säännöstöä.

Tarkastusten poistaminen sisärajoilta ja henkilöiden liikkuvuus

Valiokunta panee ensinnäkin merkille, että termiä 'ulkomaalainen' käytetään Schengenin sopimuksessa ja ulkomaalaislaissa eri merkityksissä. Ulkomaalaislain 1 § 2 momentissa sillä tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen, kun taas Schengenin yleissopimuksen 1 artiklas-

sa sillä tarkoitetaan muuta henkilöä kuin Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaista.

Sisärajat ja ulkorajat

Sopimuksen perusperiaatte on ilmaistu sen 2 artiklassa: Schengen-valtioiden väliset rajat (sisärajat) voidaan ylittää kaikkialla ilman henkilöiden tarkastamista. Tämä tarkoittaa rajatarkastusten poistumista sisärajoilla ja niiden keskittymistä ulkorajoille. Valiokunta toteaa, että sopimuksella ei kuitenkaan poisteta rajavalvontaa, jota suoritetaan edelleen myös sisärajojen osalta ja jonka rooli tuleekin korostumaan rajatarkastusten poistumisen myötä. Toisaalta ulkorajatarkastukset tulevat nykyisestä tiukentumaan. Tämä on Suomen kannalta merkittävää, ottaen huomioon sen seikan, että Suomella on sopimuksen tarkoittama ulkoraja Venäjän ja Viron kanssa.

Valiokunta panee merkille, että esityksen perusteluissa ei 6 artiklan rajatarkastusten osalta käsitellä rajatarkastuksia suorittavien viranomaisten toimivaltuuksia, vaan tyydytään viittaamaan mm. valmisteilla olevaan rajavartiolaitosta koskevaan lakiin. Voimassa olevan poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminnasta annetun asetuksen (1051/1978) mukaan nämä viranomaiset suorittavat yhteistoiminnassa ja myös toistensa lukuun kullekin niistä säädettyjä valvontatehtäviä siinä tarkoituksessa, että tehtävät tulevat tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja käytettävissä olevien voimavarojen järkevän suuntaamisen kannalta kaikin puolin parhaalla tavalla toteutetuiksi. Valiokunta katsoo, että rajatarkastukset ja tullitoimenpiteet tulee tulevaisuudessakin nykykäytännön mukaisesti toteuttaa tämän periaatteen mukaisesti viranomaistoimintojen päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Viisumit

Sopimusten tavoitteena on edistää vapaata liikkuvuutta Schengen-alueella. Tässä tarkoituksessa pyritään yhdenmukaistamaan sopimusvaltioiden viisumipolitiikkaa ja -käytäntöä. Kolmannet maat jaetaan yhteisesti määriteltyihin viisumivollisiin ja viisumivapaisiin maihin. Schengenin yhtenäisviisumilla pääsee liikkumaan vapaasti

koko Schengen-alueella. Asiantuntijakuulemisessa on käynyt ilmi, että sopimus aiheuttaa joiltakin osin Suomen viisumikäytännön tiukentumista. Samalla myös hakemusten käsittelyajat tulevat pitenemään, koska yhtenäisviisumi edellyttää aina mahdollisten maahantulon esteiden tarkistamista SIS-tietojärjestelmästä.

Viisumiluettelossa on yli 120 valtiota, joista pääosa on kolmannen maailman kehitysmaita. Suuri osa maailman pakolaisista on lähtöisin näistä maista. Valiokunta toteaa, että vakavia ihmisoikeusloukkauksia pakenevilla turvapaikanhakijoilla ei kuitenkaan yleensä ole mahdollisuuksia asianmukaisten matkustusasiakirjojen tai viisumien hankkimiseen.

Kuljetusyhtiösanktiot

Ulkoasiainvaliokunta on ulkomaalaislain muutoksesta antamassaan lausunnossa 1/1993 vp todennut, että rangaistusseuraamusten määrääminen liikenteenharjoittajille, jotka kuljettavat ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja olevia matkustajia, voi valiokunnan käsityksen mukaan muodostaa uhan pakolaissuojelun perusperiaatteille. Rangaistusuhka voi pahimmassa tapauksessa johtaa siihen, että suojelua tarvitsevat pakolaiset eivät voi sitä saada. Olettaessa käytön liikenteenharjoittajiin kohdistuvia rangaistusseuraamuksia on valiokunnan mukaan varmistettava, että niitä määrätään vain sellaisissa tapauksissa, joissa liikenteenharjoittaja on syyllistynyt laiminlyöntiin matkustusasiakirjojen tarkastamisessa, ja ettei turvapaikanhakijaa ole myöhemmin katsottu pakolaiseksi tai hänen ole sallittu jäädä maahan muista humanitaarisista syistä.

Sanktiouhka on kytketty Geneven pakolais-sopimuksen ja kansallisten perustuslakien määräyksiin, mutta artikla ei sisällä poikkeusmääräyksiä turvapaikanhakijoille, jotka saapuvat maahan ilman asiakirjoja ja jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kuljetusyhtiösanktioita koskevan määräyksen tarkoitus ei ole siirtää viranomaisten tehtäviä yksityisten toimijoiden tehtäviksi siten, että yksityiset toimijat selvittäisivät, ovatko kuljetettavaksi otettavan ulkomaalaisen maahantulon

edellytykset kunnossa. Tarkoituksena on vain velvoittaa kuljetusyhtiöt tarkistamaan, että kuljetettavaksi otettavalla ulkomaalaisella on mukanaan vaadittavat matkustusasiakirjat.

Valiokunta viittaa tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja toteaa, että erityisesti nyt käsiteltyjen määräysten osalta on tärkeää, että niiden soveltamisessa otetaan asianmukaisesti huomioon myös muut Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.

Turvapaikkahakemusten käsittely

Schengenin yleissopimuksen turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevat määräykset ovat korvautuneet ns. Dublinin sopimuksella (Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemista koskeva yleissopimus). Dublinin sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.9.1997. Suomen osalta sopimus tuli voimaan 1.1.1998 (SopS 85/1997). Sopimus ei ole osa EU-normistoa eikä sen oikeudellinen suhde Schengenin sopimukseen tai EU-normistoon ole kaikilta osin selvä. Dublinin sopimus on kuitenkin tällä hetkellä ainoa kokonaisvaltainen turvapaikkahakemuksia koskeva sitova normi eräiden EU-valtioiden kesken. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä, että turvapaikanhakijoiden siirtyminen ja kierrättäminen eri jäsenvaltioiden välillä on monessa suhteessa epäkohta, jonka ratkaisemiseen Dublinin sopimus tuonee ainakin osittaisia parannuksia.

Poliisi ja turvallisuus

Poliisiyhteistyötä koskevissa säännöksissä on kaksi artiklaa, joihin valiokunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota. Yleissopimuksen 40 artiklassa annetaan toisen sopimuspuolen viranomaisille tarkkailutoimivaltaa Suomen alueella ja 41 artiklassa on puolestaan määräykset maa-ajan yli tapahtuvasta takaa-ajosta.

Yleissopimuksen 40 artiklassa annetaan toisen sopimuspuolen viranomaisille toimivaltaa toimia Suomen alueella. Artiklassa määritellyn tarkkailun jatkaminen toisen sopimuspuolen alueelle on mahdollista kahdessa eri tapauksessa: ennalta esitetyn oikeusapupyynnön perusteella sekä niin sanotuissa kiireellisissä tapauksissa,

kun tutkittavana on jokin yleissopimuksessa erikseen luetelluista rikoksista. Yleissopimuksen 41 artiklassa on kysymys rajan yli ulottuvasta takaa-ajosta, jota liittymissopimuksessa mainitut virkamiehet voivat yleissopimuksessa ja kahdenvälisin sopimuksin määrättyin edellytyksin suorittaa maarajan yli toisen valtion alueelle.

Valiokunta pitää näitä toimivaltuuksia periaatteellisesti merkittävänä todeten samalla, että ne tulevat sovellettaviksi ilmeisesti lähinnä muiden pohjoismaiden virkamiesten toimesta.

Schengenin tietojärjestelmä

Schengen-järjestelyn olennainen osa on Schengenin tietojärjestelmä SIS. Se koostuu Strasbourgissa sijaitsevasta keskusyksiköstä sekä sopimuspuolten ylläpitämistä kansallisista järjestelmistä. SIS-tietojärjestelmään talletetaan tietoja mm. maahantulokieltoon määrättyistä ulkomaalaisista sekä etsittävästä esineistä, kuten ajoneuvoista ja henkilöllisyysasiakirjoista.

Suuri valiokunta on edellyttänyt lausunnossaan 1/1996 vp, että on luotava lainsäädäntö, joka takaa Suomessa yksilön oikeuden saada viranomaisilta tieto häntä itseään koskevista viranomaisten rekisteritiedoista ja tarvittaessa vaatia virheellisten tietojen oikaisemista. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa, että yhtä aikaa tämän esityksen kanssa on eduskunnan käsiteltävänä esitys laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain muuttamisesta, jossa on yksityiskohtaiset määräykset tarkastus- ja oikaisuoikeudesta.

Toimielinjärjestelmä

Schengenin toimielinjärjestelmän korkein päätävä elin on ministereistä tai valtiosihteereistä koostuva toimeenpaneva komitea. Tämän komitean tehtävät siirtyvät Euroopan unionin neuvostolle, kun Amsterdamin sopimus tulee voimaan. Komitean asemasta on perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettu, että komitea käyttää jo nyt EU:n neuvoston norminantovaltaan asiallisesti rinnastettavaa norminantovaltaa ja että on mahdollista, että toimeenpaneva komitea käyttää Suomessa oikeudellisesti vaikuttavaa valtaa muussakin muodossa kuin normeja antamalla. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän näke-

mykseen ja korostaa lisäksi, että Schengenin tietojärjestelmään kohdistuvan valvonnan riippumattomuus on taattava myös sen jälkeen, kun Schengenin sopimukset on liitetty osaksi Euroopan unionin säännöstöä.

Sopimuksen soveltamisen aloittaminen

Sopimuksen soveltamisen aloittaminen kunkin uuden jäsenvaltion osalta edellyttää Schengenin täytäntöönpanevan komitean päätöstä. Soveltamisedellytykset on määritelty ns. Bonnin julistuksessa vuonna 1992. Valiokunta toteaa, että edellytyksiä on seitsemän: 1) yhtenäisviisumin käyttöönottovalmius, 2) turvapaikkahakemusten tutkimisvelvoite, 3) huumausaineita koskevien sopimusmääräysten täyttäminen, 4) tietosuoja-lainsäädännön riittävä taso, 5) ulkorajavalvonnan riittävä taso, 6) Schengen-matkustajien ja ei-Schengen-matkustajien fyysinen erottelu lentoasemilla ja satamissa sekä 7) valmius ottaa käyttöön Schengenin tietojärjestelmä SIS.

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä on huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä on melko yksityiskohtaiset arviot siitä, kuinka paljon järjestelmään osallistuminen vuositasaan tulee maksamaan, joskaan täsmällistä kokonaissummaa ei esitetä. Esityksessä korostetaan myös sitä, että taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on tarkasteltava vaihtoehtoisia kustannuksia, jotka aiheutuisivat siitä, ettei yhteistyöhön osallistuttaisi. Valiokunta yhtyy siihen hallituksen esittämään kantaan, että Schengen-yhteistyöhön liittymisestä aiheutuvat välittömät tekniset kustannukset ovat sen ulkopuolelle jättäytymisen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia suuremmat, mutta yhteistyöstä pidemmällä tähtäyksellä saatava hyöty myös muut kuin taloudelliset vaikutukset huomioon ottaen on kustannuksia suurempi.

Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Henkilöstövaikutusten osalta esityksestä käy ilmi, että sopimukseen liittyminen aiheuttaa sekä suoranaista lisähenkilökunnan tarvetta että myös uusien tehtävien suorittamista jo olemassa

olevan henkilöstön voimin. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisille turvataan riittävät voimavarat sopimuksen edellyttämien tehtävien hoitoon.

Vaikutukset henkilöiden asemaan

Sopimusten suoranaiset vaikutukset sopimusvaltioiden kansalaisille ovat pääosin myönteisiä. Vapaa liikkuvuus valtioiden välillä helpottuu ja korvaavat toimenpiteet pyrkivät poistamaan tästä mahdollisesti aiheutuvia epäkohtia. Sen sijaan sopimuksessa tarkoitettujen ulkomaalaisten eli muiden kuin Schengen-valtioiden kansalaisten pääsy alueelle saattaa vaikeutua. Sopimusta on sovellettu vasta vuodesta 1995 lähtien. Valiokunta pitää tärkeänä, että sopimuksen asianmukaisista toimivuutta tarkastellaan säännöllisin väliajoin ja että havaitut epäkohdat pyritään ratkaisemaan.

Eduskunnan asema Schengen-sopimusten nojalla tehtävien päätösten valmistelussa

Suomen tultua tarkkailijana mukaan Schengen-yhteistyöhön toukokuussa 1996 omaksuttiin käytäntö, jonka mukaisesti valtioneuvosto antaa eduskunnan suurelle valiokunnalle valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukaisesti selvityksiä Schengen-yhteistyön puitteissa vireillä olevista asioista, jotka sisältävät eduskunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Samaa menettelyä on jatkettu Suomen allekirjoitettua liittymissopimuksensa joulukuussa 1996.

Schengenin sopimukset eivät vielä tällä hetkellä kuulu muodollisesti Euroopan unionin puitteissa toteutettavaan yhteistyöhön. Suomen valtiosäännön kannalta kysymys on tavanomaisista hallitusten välisistä kansainvälisistä sopimuksista, joiden valmisteluun sovelletaan hallitusmuodon 33 §:n säännöksiä. Schengenin sopimusten taustan ja sisällön huomioonottaen Schengen-yhteistyössä käsiteltävät kysymykset ovat kuitenkin läheisessä yhteydessä Euroopan unionin puitteissa käsiteltäviin asioihin.

Schengenin määräykset sisällytetään Euroopan unionin säännöstöön, kun Amsterdamin sopimus tulee voimaan. Tämän jälkeen myös Schengenin sopimusten perusteella tapahtuvaan

yhteistyöhön sovelletaan valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännöksiä. Hallitus ehdottaa esityksessään, että eduskunnan osallistuminen Schengen-yhteistyön puitteissa valmisteltaviin asioihin järjestettäisiin Amsterdamin sopimuksen voimaantuloon asti jatkamalla jo omaksuttua menettelytapaa. Valiokunta pitää tätä asianmukaisena menettelynä.

Suhde pohjoismaiseen passiunioniin

Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan 1/1996 vp, että valtioneuvosto on määritellyt pohjoismaisen vapaan liikkuvuuden säilyttämisen Schengen-maiden kanssa käytyjen neuvotteluiden perustaksi ja neuvottelutuloksen hyväksymisen ehdoksi. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tämä tavoite on kyetty sopimusneuvotteluissa saavuttamaan ja että nyt tehty järjestely hyvin turvaa pohjoismaisen passiunionin jatkumisen.

Suhde Euroopan unionin säännöksiin

Schengenin sopimukset on alunperin tehty sen vuoksi, etteivät kaikki Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiot olleet halukkaita etenemään tällä alalla. Järjestelyt oli tarkoitettu jossain määrin tilapäisiksi ja ne oli joka tapauksessa sovittu toissijaisiksi Euroopan yhteisöjen mahdolliseen vastaavaan säätelyyn nähden.

Amsterdamin sopimukseen on liitetty pöytäkirja, jolla Schengenin järjestelmä sisällytetään Euroopan unionin rakenteisiin ja jolla Schengenin määräykset otetaan osaksi Euroopan unionin säännöstöä. Amsterdamin sopimuksella lisäksi osa Schengenin sopimuksen alasta (ulkorajavalvonta ja sisärajatarkastusten poistaminen) sekä osa sopimuksen jo korvautuneesta alasta (turvapaikka-asiat) siirtyy samalla Euroopan unionin III pilarista I pilariin.

Kokonaisuutena tarkastellen Schengenin normisto on varsinkin EU-säännöstöön integroimisen jälkeen monimutkainen kokonaisuus, varsinkin kun otetaan huomioon Schengenin säännösten liittämistä EU-kehukseen koskevat määräykset, asioiden siirtoa EU:n III pilarista I pilariin koskevat säännökset sekä näitä seikkoja koskevat osittaiset maakohtaiset poikkeusjärjestelyt.

Amsterdamin sopimukseen liitetyn Schengen-pöytäkirjan 8 artiklan mukaan Schengen-säännöstö kuuluu osana Euroopan unionin säännöstöön, joka jäsenyyttä hakevien valtioiden tulee hyväksyä kokonaisuudessaan. Tätä määräystä tullaan siten soveltamaan, kun arvioidaan unionin jäsenyyttä hakeneiden valtioiden kykyä liittyä unioniin. Kuitenkaan määräys ei tarkoita sitä, että liittyvän valtion tulisi jo liittymishetkellään täyttää kaikki Schengen-edellytykset, koska toimeenpanevan komitean tehtäviä hoitava elin (Euroopan unionin neuvosto) päättää erikseen kunkin valtion osalta, milloin säännösten soveltamisedellytykset ovat olemassa. Euroopan komission alustavissa arvioissa on esitetty, että eräiden valtioiden ulkorajavalvonnan saattaminen Schengenin säännösten edellyttämälle tasolle voi kestää melko kauan.

Sääntämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta käy ilmi, että voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sopimuksen 3—8, 25 ja 26, 40 ja 41, 51, 131—133 ja 136 artiklan määräysten johdosta.

Yksityiskohtaiset perustelut

Yleistä

Hallituksen esitykseen sisältyy kuusi lakiehdotusta: laki Schengenin yleissopimuksen ja siihen liittyvän päätöksiäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä, laki poliisilain muuttamisesta, laki ulkomaalaislain muuttamisesta, laki rikoslain muuttamisesta, laki pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta sekä laki ampuma-aselain muuttamisesta. Saamiinsa lausuntoihin viitaten ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että pakkokeinolain muuttamista koskeva ehdotus hylätään ja että muihin lakiehdotuksiin tehdään seuraavat muutokset.

1. Voimaansaattamislaki

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että hallituksen esityksessä on Islannin ja Norjan kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen hyväksymistä eduskunnassa pidetty tarpeellisena, koska ”sopimuskokonaisuus on

periaatteellisesti erittäin tärkeä”. Näiden sopimusmääräysten ei näin ollen ole katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan eikä voimaansaattamislakiehdotus myöskään kata niitä.

Perustuslakivaliokunta katsoo yhteistyösopimuksen 1 artiklan merkitsevän sitä, että Schengenin yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan myös yleissopimuksen sopimuspuolten sekä Islannin ja Norjan välisissä suhteissa. Yhteistyösopimus laajentaa siten yleissopimuksen määräysten soveltamisalaa. Valiokunta viittaa nimenomaisesti siihen, että yleissopimuksen 41 artiklaan perustuva takaa-ajon jatkaminen maarajojen ylitse voi olla käytännössä merkityksellinen valtuus juuri Suomen ja Norjan välisellä rajalla. Näin yhteistyösopimus laajentaa esitykseen sisältyvän poliisilakiehdotuksen säännösten soveltamisalaa. Kansainvälinen sopimus, joka vaikuttaa tällä tavoin kansallisiin säännöksiin, kuuluu valiokunnan käsityksen mukaan lainsäädännön alaan ja voimaansaattamislain täytyy näin ollen kattaa myös tämä sopimus. Lakiehdotusta on täydennetty tässä tarkoituksessa.

2. Laki poliisilain muuttamisesta

Hallintovaliokunta on esittänyt, että poliisilain 22 a §:n 1 momentin moniselitteistä sanamuotoa täsmennetään siten, että lakiteksteistä ilmenee riittävän selkeästi, minkä maan poliisimiestä momentin toimivaltuudet koskevat.

Lakiehdotuksen 22 a §:n 1 momentista poiketen 2 momentissa ei mainita ”verekseltä tavattua rikoksenteijää”. Hallintovaliokunta esittääkin voimakeinojen käyttämistä koskevan 2 momentin muuttamista 1 momenttia vastaavaksi. Saadun selvityksen mukaan 1 momentissa käytetyllä termillä ”pakeneva rikoksenteijä” on haluttu korostaa sitä seikkaa, että vieraan valtion poliisimiehellä on oikeus kiinniottoon vain rajan yli tapahtuvan takaa-ajotilanteen päätteeksi. Vieraan valtion poliisimiehelle ei ole tarkoitus antaa 22 a §:ssä yleistä kiinniotto-oikeutta Suomen alueella.

Hallintovaliokunta kiinnittää lisäksi 22 a §:n 2 momentin kohdalla huomiota siihen, että momentista puuttuu viittaus rikoslain hätävarjelua koskeviin säännöksiin, vaikka voimakeinojen käyttö on sekä yleissopimuksessa että pykä-

län perusteluissa rajattu hätävarjelutilanteeseen. Lisäksi 2 momentista puuttuu viittaus rikoslain 3 luvun 9 §:ään, jossa säädetään voimakeinojen käytön lioittelusta. Valiokunta esittää 22 a §:n 2 momentin muuttamista myös tältä osin.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että poliisilain 22 a ja 30 a §:n säännösten soveltamista ei ole rajattu Schengen-yhteistyöhön ja Schengen-valtion viranomaisiin. Säännökset koskisivat yleisesti vieraan valtion poliisimiehiä, joilla olisi tiettyjä oikeuksia "sitien kuin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään". Perustuslakivaliokunta pitää perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisimpana, että näiden säännösten sanamuoto kiinnitetään suoraan Schengenin yleissopimukseen sekä Islannin ja Norjan kanssa tehtyyn yhteistyösopimukseen. Tämän johdosta pykälä on täydennetty. Poliisilain 22 a §:ään on määritelty takaa-ajoon oikeutetuiksi Schengen-sopimusvaltioiden poliisimiehet sekä Norjan poliisimiehet. Sen sijaan Islantia ei ole mainittu, koska sen kanssa ei ole maarajaa.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa edelleen, että lakiehdotuksen 30 a §:n mukaan tarkkailuoikeus koskee henkilön tarkkailua "rikoksen esittämisiksi, keskeyttämiseksi tai selvittämiseksi". Schengenin yleissopimuksen 40 artikla koskee kuitenkin vain tarkkailua "rikoksen selvittämiseksi". Perustuslakivaliokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että poliisilain sanamuoto tältäkin osin vastaa sopimusmääräystä.

Perustuslakivaliokunta toteaa saman pykälän 2 momentista ilmenevän, että Schengenin yleissopimuksen mukaisen tarkkailuvaltuuden on katsottu tarkoittavan myös teknistä tarkkailua. Koska poliisilaissa muutoin tehdään käsitteellinen ero tarkkailun ja teknisen tarkkailun välillä, on perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeellista tehdä tällainen erottelu jo 1 momentin sanamuodossa.

Esityksen perustelujen (s. 83/II) mukaan vieraan valtion poliisimiehellä on oikeus ottaa haltuunsa kiinniotetulla olevat esineet poliisilain 22 §:n 3 momentin mukaisesti sekä oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi 21 §:n 1 momentin mukaisesti. Perustuslakivaliokunta pitää pe-

rusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta tärkeänä, että tällaiset valtuudet ilmenevät lakitekstistä esimerkiksi viittauksin kyseisiin poliisilain muihin säännöksiin.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen tekstin painovaiheessa tapahtuneen teknisen virheen vuoksi eduskunnalle annetusta hallituksen esityksestä puuttuu poliisilain 54 §:n 2 momentin muuttamista koskeva ehdotus, jonka valiokunta tässä yhteydessä esittää otettavaksi lakiehdotukseen. Muutos, jonka mukaan sisäasiainministeriölle esitetään annettavaksi oikeus antaa sitovia määräyksiä kansainväliseen sopimukseen perustuvien toimivaltuuksien käytöstä tehtävistä ilmoituksista ja selvityksistä, mainitaan esityksen perusteluissa. Lisäys liittyy Schengenin yleissopimuksen artikloissa 40 ja 41 säädettyihin tarkkailuun ja takaa-ajoon, joista säädetään tarkemmin poliisilain 22 a ja 30 a §:ssä.

3. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentissa on havaittu sopimuksen nimessä virhe, joka on oikaistu. Lisäksi lakivaliokunnan lausunnosta käy ilmi, että lakiehdotuksen 64 b § on käynyt tarpeettomaksi, kun muutosehdotus toteutetaan jo uuden rikoslain yhteydessä (HE 6/1997 vp). Tämän vuoksi pykälä on poistettava ehdotuksesta ja johtolauseeseen on tehtävä tästä johtuva korjaus.

4. Laki rikoslain muuttamisesta

Yleissopimuksen 42 artiklan mukaan 40 ja 41 artiklassa tarkoitettujen tehtävien aikana toisen sopimuspuolen alueella toimivien virkamiesten katsotaan vastaavan tämän sopimuspuolen virkamiehiä sellaisten rikosten osalta, joiden kohteiksi he joutuvat tai joita he tekevät.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksessa artikla on otettu huomioon rikoslain 16 ja 40 luvussa ja vain eräiden rikosten osalta. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan aikataulusyistä on ollut mahdollista ottaa lakiin tässä yhteydessä ainoastaan keskeisimmät Schengenin sopimuksen edellyttämät muutokset. Muut muutokset on tarkoitettu toteuttaa vireillä olevan rikoslain 40 luvun uudistuksen yhteydessä.

Lakivaliokunta toteaa lisäksi, että nyt käsiteltävänä oleva Schengenin sopimusten hyväksymistä koskeva hallituksen esitys (HE 20/1998 vp) kietoutuu yhteen lakivaliokunnassa käsiteltävänä olevan oikeudenkäyttöä ja julkista valtaa sekä seksuaalirikoksia koskevien rikossäännösten uudistamisesitysten (HE 6/1997 vp) kanssa. Lakivaliokunta on tehnyt yhteisten säännösten osalta tarpeellisen yhteensovittamisen lausunnossaan. Lakiehdotusta on niin ollen muutettava.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa lakivaliokunnan tähän mietintöön liitettyyn lausuntoon, jossa esitetään yksityiskohtaiset perustelut muutoksista lakiin rikoslain muuttamisesta.

5. Laki pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta

Lakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että pakkokeinolain muutosesitys on käynyt tarpeelliseksi sen johdosta, että tarpeellinen sääntely toteutetaan jo edellä mainitun rikoslain uudistuksen yhteydessä (HE 6/1997 vp). Näin ollen ei lakivaliokunnan lausunnosta ilmenevin perustein Schengen-esityksen yhteydessä enää tarvita lainsäädäntötoimenpiteitä, minkä vuoksi 5. lakiehdotus on hylättävä.

6. Laki ampuma-aselain muuttamisesta

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksen 17 §:n 11 kohdassa määritellään ne virkamiehet, joita ampuma-aselaki ei koske. Ehdotetussa muodossa lakitekstistä puuttuvat kuitenkin Norjan ja Islannin virkamiehet, minkä vuoksi lakitekstiä tulee muuttaa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy ne Luxemburgissa 19 päivänä joulukuuta 1996 Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä

19 päivänä kesäkuuta 1990 tehtyyn yleissopimukseen tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän päätösasiakirjan määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen;

että eduskunta hyväksyy ne Luxemburgissa 19 päivänä joulukuuta 1996 Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehtyyn Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan sekä niin ikään Luxemburgissa 19 päivänä joulukuuta 1996 Belgian kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Saksan liittotasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Italian tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Portugalin tasavallan, Helleenien tasavallan, Itävallan tasavallan, Tanskan kuningaskunnan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan, jotka ovat Schengenin sopimuksen ja Schengenin yleissopimuksen osapuolia, sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen.¹⁾

että eduskunta antaa suostumuksensa siihen, että Suomi antaa ensimmäisessä pöytäkirjassa mainitun Schengenin yleissopimuksen 41 artiklan mukaisen selityksen, jonka mukaan Suomen ja Norjan sekä Suomen ja Ruotsin välisillä maaraajoilla yleissopimuksen 41 artiklan mukaista takaa-ajoa suorittavilla virkamiehillä on kiinniotto-oikeus yleissopimuksen 41 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaisesti, ja tällöin oikeus takaa-ajoon on voimassa yleissopimuksen 41 artiklan 3 kappaleen b kohdan mukaisesti ilman aluetta tai aikaa koskevia rajoituksia ja oikeus takaa-ajoon koskee yleissopimuksen 41 artiklan 4 kappaleen b kohdan mukaisia rikoksia, joiden johdosta rikoksentehtyjä voidaan luovuttaa;

1) Allenviivauksella osoitetaan lisäykset hallituksen esityksen verrattuna.

että eduskunta antaa suostumuksensa siihen, että Suomi antaa Schengenin yleissopimuksen 55 artiklan mukaisen selityksen, jonka mukaan 54 artiklassa tarkoitettu ne bis in idem -periaate ei sido Suomea 55 artiklan 1 kappaleen a—c kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa;

että 5. lakiehdotus hylätään ja

että 1—4. ja 6. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.

Laki

Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän päätösasiakirjan sekä yleissopimuksen sopimuspuolten ja Islannin ja Norjan välillä tehdyn yhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa määrättyllä tavalla, säädetään:

1 §

Luxemburgissa 19 päivänä joulukuuta 1996 Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehtyyn yleissopimukseen tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän päätösasiakirjan sekä niin ikään Luxemburgissa 19 päivänä joulukuuta 1996 Belgian kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Saksan liittotasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Italian tasavallan, Espanjan kuningaskunnan,

Portugalin tasavallan, Helleenien tasavallan, Itävallan tasavallan, Tanskan kuningaskunnan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan, jotka ovat Schengenin sopimuksen ja Schengenin yleissopimuksen osapuolia, sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä tehdyn sopimuksen yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla määräykset ovat, siltä osin kuin ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu.

2 §

(Kuten HE)

2.

Laki**poliisilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 7 päivänä huhtikuuta 1995 annetun poliisilain (493/1995) 54 § 2 momentti, lisätään (poist.) lakiin uusi 22 a § ja 30 a § seuraavasti:

22 a §

Vieraan valtion poliisimiehen toimivalta

Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä Schengenin yleissopimus, 40 tai 41 artiklassa tarkoitetulla vieraan valtion poliisimiehellä, mukaan lukien Norjan poliisimiehellä, on oikeus poliisimiehen maan alueella verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksentehtäjän takaa-ajoon Suomen alueella samoin kuin kiinniottoon ja turvallisuustarkastukseen Suomen alueella siten kuin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään. Kulkuneuvon pysäyttämistä ja turvallisuustarkastuksesta on lisäksi voimassa, mitä 21 §:n 1 momentissa sekä 22 §:n 3 momentissa säädetään.

Oikeus voimakeinoin tapahtuvaan verekseltä tavatun tai pakenevan kiinniottoon on kuitenkin vain, jos kiinniotettava vastarintaa tekemällä koettaa välttää kiinnijoutumisen eikä suomalaisen poliisimiehen apua kiinniottoon ole viipymättä saatavilla. Voimakeinojen käytön edellytyksistä ja käytöstä on lisäksi voimassa, mitä muualla tässä laissa sekä rikoslaissa säädetään (poist.).

(3 ja 4 mom. kuten HE)

30 a §

Vieraan valtion poliisimiehen suorittama tarkkailu

Schengenin yleissopimuksen 40 tai 41 artiklassa

tarkoitettulla vieraan valtion poliisimiehellä, mukaan lukien Islannin ja Norjan poliisimiehellä, on oikeus jatkaa maansa alueella alkanutta, rikoksen (poist.) selvittämiseksi tapahtuvaa henkilön tarkkailua tai teknistä tarkkailua Suomen alueella siten kuin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään. Edellytyksenä on lisäksi, että suomalainen poliisimies ei voi välittömästi jatkaa tarkkailua tai teknistä tarkkailua Suomen alueella.

(2 mom. kuten HE)

54 § (Uusi)

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Sisäasiainministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä poliisivaltuuksien myöntämisestä, virkamerkistä, virkapuvusta, aseistuksesta, kiinni otettujen käsittelystä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisestä, poliisitutkinnasta, kulkuneuvon pysäyttämistä, automaattisesta tieliikenteen valvonnasta, voimakeinojen käyttämisestä, voimankäyttövälineistä, eläimen lopettamisesta, virka-avun antamisesta, poliisitoimien kirjaamisesta ja kansainväliseen sopimukseen perustuvien toimivaltuuksien käytöstä tehtävistä ilmoituksista ja selvityksistä.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

3.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 9 §:n otsikko, 11 §:n 1 momentti, 12 §:n 3 momentti sekä 13 §:n 1 ja 2 momentti (*poist.*), sellaisena kuin niistä 11 §:n 1 momentti (*poist.*) on laissa 639/1993 ja 12 §:n 3 momentti (*poist.*) laissa 606/1997 ja

lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 9 §:ään uusi 2 ja 3 momentti sekä 53 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Schengen-valtiolla tarkoitetaan tässä laissa tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen, jäljempänä Schengenin yleissopimus, sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Schengenin sopimuksen ja Schengenin yleissopimuksen sopimuspuolten sekä Islan-

nin ja Norjan välillä tehtyyn sopimukseen liittyneitä valtioita

9, 11—13 ja 53 §
(Kuten HE)

64 b §
(*Poist.*)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

4.

Laki

rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 16 luvun 1 §:n 2 momentti ja 13 §:n 1 momentti sekä 40 luvun 9 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1, ja lisätään rikoslain 16 luvun 20 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1, uusi 2 momentti, seuraavasti:

16 luku

Rikoksista viranomaisia vastaan

1 §

Virkamiehen väkivaltainen vastustaminen

Virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta

tuomitaan myös se, joka menettelee 1 momentissa mainitulla tavalla palvelusta toimittavaa sotilasta, Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettua vieraan valtion virkamiestä tai sitä kohtaan, joka virkamiehen pyynnöstä tai suostumuksella avustaa virkamiestä julkisen vallan käyttöä sisältävässä virkatoimessa.¹⁾

13 §

Lahjuksen antaminen

Joka virkamiehelle, julkisyhteisön työntekijälle tai sotilaille, *Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevalle taikka Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettulle vieraan valtion virkamiehelle* (poist.) lupaa, tarjoaa tai antaa tämän toiminnasta palvelussuhteessa asianomaiselle itselleen tai toiselle tarkoitettun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan mainitun henkilön toimintaan palvelussuhteessa, on tuomittava lahjuksen antamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

20 § (Uusi)

Määritelmä

Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettulla vieraan valtion virkamiehellä tarkoitetaan tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolten sekä Islannin ja Norjan virkamiehiä, jotka toimivat

Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklassa tarkoitetuissa tarkkailu- ja takaa-ajotehtävissä Suomen alueella. (Uusi 2 mom.)

28—32 §

(Poist.)

40 luku

Virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista

9 §

Soveltamisalasäännös

Tämän luvun 1—4 §:ää sovelletaan myös silloin, kun rikoksen tekijä on 16 luvun 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu *Euroopan yhteisöjen palveluksessa oleva henkilö tai 2 momentissa tarkoitettu Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu vieraan valtion virkamies.*

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

1) Kursivoinnilla osoitetaan eroavuudet hallituksen esitykseen nähden ja alleiviivauksella lisäykset uuteen rikoslakiin verrattuna.

6.

Laki
ampuma-asettain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 9 päivänä tammikuuta 1998 annetun ampuma-asettain (1/1998) 17 §:n 10 kohta ja 113 §:n
1 momentti ja
lisätään 17 §:ään uusi 11 kohta seuraavasti:

17 §

Soveltamisalaa koskevat poikkeukset

Tämä laki ei koske:

(10 kohta kuten HE)

11) tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä Schengenin yleissopimus, 40 tai 41 artiklassa tarkoitetuille vieraan valtion virkamiehille, mukaan lukien Islannin ja Norjan virkamiehille, kuuluvien

ampuma-asettain, aseiden osien, patruunoiden ja erityisten vaarallisten ammusten siirtoa Suomeen tai Suomesta, tuontia, vientiä ja hallussapitoa, kun toiminta perustuu Schengenin yleissopimuksen mainituissa artikloissa tarkoitettuun tarkkailuun tai takaa-ajoon.

113 §

(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markus Aaltonen /sd
jäs. Satu Hassi /vihr
Esko Helle /vas
Sinikka Hurskainen /sd
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Ilkka Kanerva /kok

Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Sirpa Pietikäinen /kok
Jarmo Wahlström /vas
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Jorma Kukkonen /sd.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/1998 vp

Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä maaliskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 20/1998 vp Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakkuri, ulkoasiainministeriö

- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, hallitusneuvos Pentti Visanen, lainsäädäntöneuvos Antti Pelttari ja esikuntaupseeri Timo Eckstein, sisäasiainministeriö
 - lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen, oikeusministeriö
 - professori Mikael Hidén
 - professori Kari Joutsamo
 - professori Antero Jyränki
 - professori Olli Mäenpää
 - professori Ilkka Saraviita
 - professori Kaarlo Tuori
 - oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.
- Valiokunta on saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen liittymistä tarkastusten asteittaista lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehtyyn

Schengenin sopimukseen koskevan pöytäkirjan, Suomen liittymistä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen koskevan

sopimuksen sekä Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden sekä Islannin ja Norjan välillä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen. Eduskunnan suostumusta pyydetään lisäksi kahdelle Schengenin yleissopimuksen mukaisesti annettavalle selitykselle, jotka sisältävät liittymissopimusta täydentäviä oikeudellisia velvoitteita.

Liittymispöytäkirjalla ja -sopimuksella Suomi tulee Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuoleksi. Schengenin sopimusten keskeinen sisältö on henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen sopimuspuolten välisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten tarkastusten suorittaminen alueen ulkorajoilla. Rajatarkastuksia korvaavien toimenpiteiden avulla pyritään tehostamaan sisäisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä vastaavien viranomaisen yhteistyötä. Sopimuspuolten yhteinen tietojärjestelmä otetaan käyttöön. Erillissopimuksella luodaan järjestely, jonka perusteella Islanti ja Norja osallistuvat Schengen-yhteistyöhön. Näin varmistetaan perinteisen pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden jatkuvuus.

Schengenin sopimukset tulevat Suomen osalta voimaan sen jälkeen, kun kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet hyväksymistoimenpiteistään. Erikseen kuitenkin ratkaistaan, milloin sopimuksia aletaan soveltaa Suomessa. Soveltamisen todennäköinen alkamisajankohta on noin vuonna 2000.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi liittymissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Esityksessä on lisäksi viisi muuta lakiehdotusta. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimukset, minkä vuoksi niiden voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella. Rikoslain muutokset ovat kuitenkin tarkoitettut tulemaan voimaan, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään Schengenin yleissopimukseen perustuvan toimeenpanevan komitean asemaa. Esityksessä on päädytty siihen, että komitean päätösvalta tosin vaikuttaa tasavallan presidentille kuuluvan sopimustoimivallan käyttämiseen, mutta tämä voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska päätösvalta rajoittuu yleissopimuksen puitteisiin eikä sisällä valtuutta sopia yleissopimuksen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista. Perusteluissa katsotaan, että yleissopimuksen määräykset rajan yli ulottuvasta tarkkailusta ja takaa-ajosta, jolloin vieraan valtion viranomaisella on mahdollisuus käyttää toimivaltaa Suomen alueella, rajoittavat hallitusmuodon 1 ja 2 §:n mukaan Suomelle kuuluvaa täysivaltaisuutta. Lisäksi yleissopimuksen mukainen rajoitus, joka koskee mahdollisuutta sopia kolmannen valtion kanssa rajatarkastusten yksinkertaistamisesta tai niiden poistamisesta, on esityksen mukaan ristiriidassa hallitusmuodon 33 §:ään perustuvan sopimuksentekovallan kanssa. Näistä syistä katsotaan, että laki liittymissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on käsiteltävä ns. supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Schengenin sopimuksista

Schengenin sopimuksilla pyritään toteuttamaan sopimuspuolten välillä EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklassa tarkoitettu henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuminen. Samalla sopimukset ennakoivat unionisopimuksen K.1 artiklassa tarkoitettua yhteistä turvapaikka-, mahanmuutto- ja ulkorajapolitiikkaa.

EU:n perussopimuksia muuttavaan Amsterdamin sopimukseen liitettiin pöytäkirja, jolla Schengen-järjestelmä sulautetaan unionin rakenteisiin (ks. PeVL 10/1998 vp, s. 7 ja 8). Pöytäkirjan voimaantulosta alkaen Schengenin säännöstö siirtyy osaksi yhteisön oikeutta. EU:n neuvosto saa tällöin Schengenin toimeenpanevan komitean tehtävät ja toimivallan. Schengenin sopimusten toteuttaminen hoidetaan tällöin osaksi EY:n perustamissopimuksen uuteen IV osastoon

sisältyvin normein, osaksi unionisopimuksen VI osaston perusteella. Schengenin sopimukset käyvät tämän jälkeen suurelta osin tarpeettomiksi erillisinä sopimuksina EU:n jäsenvaltioiden keskinäisissä suhteissa. Kyseisiin normeihin on otettu tarpeelliset poikkeusmääräykset Schengen-yhteistyön ulkopuolelle jäävistä jäsenistä.

Pöytäkirja Suomen liittymisestä Schengenin sopimukseen (1985) sisältää vain sopimusteknisiä määräyksiä Suomen liittymisestä Schengenin sopimuksen sopimuspuoleksi. Liittymispöytäkirja saa oikeudellisen ja asiallisen sisältönsä sen liitteenä olevasta Schengenin sopimuksesta. Schengenin sopimus, joka tehtiin Benelux-maiden, Ranskan ja Saksan välillä, sisältää lähinnä sen alkuperäisiä sopimuspuolia koskevia yhteisiä tavoitteita ja periaatteita. Sopimuksen merkitys on nykyään lähinnä ohjelmallinen. Sopimuksen jotkut tavoitteet on toteutettu yhteisön oikeuden muutoksin koskemaan kaikkia jäsenvaltioita, mutta merkittävimmiltä osin sopimus on pantu täytäntöön Schengenin yleissopimuksella.

Sopimus Suomen liittymisestä Schengenin yleissopimukseen (1990) sisältää tavanomaisten liittymismääräysten lisäksi määräykset yleissopimuksen mukaisesta poliisiyhteistyöstä ja oikeusavusta vastaavista toimivaltaisista viranomaisista. Liittymissopimuksessa vahvistetaan myös pohjoismaisen passiunionin jatkuvuus Schengen-yhteistyön rinnalla. Liittymissopimuksen keskeiset oikeudelliset velvoitteet johtuvat Schengenin yleissopimuksesta. Yleissopimuksen tarkoituksena on saavuttaa Schengenin sopimuksessa sovitut tavoitteet lakkauttamalla henkilöiden tarkastukset sisärajoilla ja toteuttamalla yhdenmukaiset ulkorajatarkastukset. Yleissopimus sisältää laajan kokonaisuuden sisä- ja oikeusviranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parantavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä vapaan liikkuvuuden mahdollisia haittoja. Yleissopimuksessa ovat myös määräykset yhteisestä tietojärjestelmästä ja siihen liittyvästä tietosuojasta. Yleissopimuksessa määritellään sen soveltamista valvovan ja soveltamisohjeita antavan toimeenpanevan komitean asema.

Islannin ja Norjan kanssa tehdystä yhteistyösopimuksessa (1996) Schengenin sopimusten sopimuspuolet sekä Islanti ja Norja sitoutuvat so-

veltamaan keskinäisissä suhteissaan Schengenin yleissopimuksen määräyksiä. Yhteistyösopimuksen keskeisenä sisältönä on määritellä Islannin ja Norjan asema Schengen-yhteistyössä ja siinä tapahtuvassa päätöksenteossa. Islanti ja Norja osallistuvat Schengen-yhteistyöhön sen kaikilla tasoilla ja niillä on puhe- ja aloiteoikeus, mutta ei äänivaltaa päätöksenteossa. Schengenin sopimusten sulautuessa EU:n rakenteisiin Islannin ja Norjan asemasta on tarkoitus tehdä uusi sopimus niiden ja EU:n neuvoston välillä.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sisältää mutkikkaan ja vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, joka käsittää ehdotukset liittymispöytäkirjan, liittymissopimuksen ja siihen liittyvän päätöksiäkirjan sekä yhteistyösopimuksen hyväksymisestä ja suostumisesta kahden Schengenin yleissopimuksen mukaisen selityksen antamiseen samoin kuin Schengenin yleissopimukseen liittymistä koskevan voimaansaattamislakiehdotuksen ja viisi muuta lakiehdotusta. Esityksestä lisäksi ilmenee, että Suomen Schengenin sopimukseen liittymisen johdosta on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä muita lakiesityksiä. Niistä on tähän mennessä annettu ehdotus laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain muuttamisesta (HE 22/1998 vp) ja ehdotus laiksi rajavartiolaitoksesta (HE 42/1998 vp).

Eduskunnan suostumus

Valiokunta yhtyy niihin esityksen perusteluissa mainittuihin syihin, joiden vuoksi eduskunnan suostumus on tarpeen Schengenin sopimusta koskevaan Suomen liittymispöytäkirjaan sekä Schengenin yleissopimusta koskevaan Suomen liittymissopimukseen ja siihen liittyvään päätöksiäkirjaan samoin kuin yleissopimuksen 41 ja 55 artiklan mukaisten selitysten antamiseen poliisiviranomaisten oikeudesta takaa-ajoon ja kiinniottoon yli rajojen ja *ne bis in idem* -periaatteen tarkemmasta soveltamisesta.

Islannin ja Norjan kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen hyväksymistä eduskunnassa on esityksessä pidetty tarpeellisenä, koska ”sopimuskokonaisuus on periaatteellisesti erittäin tärkeä”. Näiden sopimusmääräysten ei näin ollen ole katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan eikä voimaansaattamislakiehdotus myöskään kata niitä.

Yhteistyösopimuksen 1 artikla merkitsee sitä, että Schengenin yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan myös yleissopimuksen sopimuspuolten sekä Islannin ja Norjan välisissä suhteissa. Yhteistyösopimus siten laajentaa yleissopimuksen määräysten soveltamisalaa. Valiokunta viittaa nimenomaisesti siihen, että yleissopimuksen 41 artiklaan perustuva takaa-ajon jatkaminen maa-rajoiden ylitse voi olla käytännössä merkityksellinen valtuus juuri Suomen ja Norjan välisellä rajalla. Näin yhteistyösopimus laajentaa esitykseen sisältyvän poliisilakiehdotuksen säännösten soveltamisalaa. Kansainvälinen sopimus, joka vaikuttaa tällä tavoin kansallisiin säännöksiin, kuuluu valiokunnan käsityksen mukaan lainsäädännön alaan.

Voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Yleistä

Islannin ja Norjan kanssa tehdystä yhteistyösopimuksesta valiokunnan edellä esittämä huomautus merkitsee sitä, että voimaansaattamislain täytyy kattaa myös tämä sopimus. Lakiehdotuksen tekstiä on täydennettävä tässä tarkoituksessa.

Valiokunta on käsitellyt Schengenin sopimusta suurelle valiokunnalle antamassaan lausunnossa, joka koski valtioneuvoston selvitystä näiden sopimusten valmisteluista (PeVL 16/1995 vp). Valiokunta luonnehti tuolloin Schengenin yleissopimusta niin, että sen ”voi sanoa olevan samaan tapaan herkkä normikokonaisuus perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kuin kansallinen poliisilainsäädäntö monin osin on. Sopimuskokonaisuuden muodostaman järjestelmän laajuus on ehkä sinänsä omiaan enentämään kansalaisoikeuksien kannalta merkittäviä käytännön tilanteita. Kun sopimukseen liittymisen vaikutuksia arvioidaan toisaalta, on syytä tähdentää kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemistä tarkoittavien erilaisten kansallisten toimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta.”

Tarve tasapainottaa yksilön oikeuksien suojaamiseen liittyvät näkökohdat ja kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseen ja laajemminkin poliisin tehtäviin liittyvät näkökohdat tulee esille

yleissopimuksen eri kohdissa. Perusoikeussuojaan kytkeytyvien seikkojen lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä voivat olla sopimuksen mukaiset toimivaltajärjestelyt siltä osin kuin niillä rajoitetaan kansallisten toimielinten valtaa tai perustetaan niiden kanssa kilpailevaa toimivaltaa. Valiokunta mainitsi vuoden 1995 lausunnossaan perustuslain kannalta mahdollisesti ongelmallisina yleissopimuksen kohtina ulkomaan viranomaisen oikeutta jatkaa tarkkailua ja takaa-ajoa Suomen alueella koskevan 40 ja 41 artiklan, toimeenpanevan komitean norminantovaltaa koskevan 17 artiklan, sopimuksen ja hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin palautuskielto-säännöksen suhteen sekä 25 artiklan mukaisen neuvotteluvetoisuuden kansallisen päätösvallan itsenäisyyden kannalta.

Toimeenpaneva komitea

Yleissopimuksen 131—133 artikla sisältää määräykset yleissopimuksen soveltamista varten olevasta toimeenpanevasta komiteasta, joka koostuu sopimuksen täytäntöönpanosta sopimusvaltioissa vastaavista ministereistä. Komitean yleistehtävänä on valvoa sopimuksen oikeaa soveltamista, minkä lisäksi komitealla on yleissopimuksen eri kohdissa erikseen osoitettua toimivaltaa. Komitea esimerkiksi vahvistaa tarkemmat määräykset ulkorajojen ylittämisestä, paikallisen rajaliikenteen poikkeukset ja menettelytavat sekä meriliikenteen erityisluokkiin sovellettavat säännöt (3 artiklan 1 kohta) ja vahvistaa yhteiset säännöt viisumihakemusten tutkimisesta ja antaa tarvittavia päätöksiä eräistä viisumin myöntämiseen liittyvistä seikoista (17 artikla). Komitea voi myös muuttaa ja täydentää luetteloja, jotka koskevat kiellettyjä taikka luvan- tai ilmoituksenvaraisia ampuma-aseita (89 artikla). Luetteloiden muuttamisen ja täydentämisen edellytyksenä on, että se tehdään teknisen ja taloudellisen kehityksen sekä valtion turvallisuuden huomioon ottamiseksi.

Valiokunta on useaan otteeseen muodostanut kannan siihen, millaista kansainvälisen sopimuksen sisällön täydentämisvaltaa itse sopimuksella voidaan uskoa sillä perustetuille toimielimille joutumatta ristiriitaan hallitusmuodon 33 §:n säännösten kanssa sopimuksentekokom-

petenssista. Valiokunnan vakiintuneena pidettävä käytäntö voidaan tiivistää seuraavasti (PeVL 7/1992 vp): ”Tällainen sallittu delegointi rajoittuu valtuuttavan sopimuksen puitteisiin sisältämättä valtuutta sopia varsinaisen sopimuksen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista sopimussuhteeseen tai kysymyksistä, jotka hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta.”

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan toimeenpanevan komitean päätösvalta vaikuttaa tasavallan presidentille kuuluvan sopimustoimivallan käyttöön, mutta koska komitean valta on sillä tavoin rajoittunut kuin perustuslakivaliokunnan edellä todetussa käytännössä on tarkoitettu, asia ei ole merkityksellinen voimaansaattamislain käsittelyjärjestyksen kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan itse yleissopimuksesta ei kuitenkaan löydy määräyksiä, jotka tukisivat tulkintaa, että komitean norminluonteiset päätökset olisivat luonteeltaan kansainvälisiä sopimuksia ja että päätösten oikeusvaikutusten edellytyksenä siten olisi niiden hyväksyminen sopimusvaltioissa niiden valtiosääntöjen mukaisessa menettelyssä tai että norminluonteiset päätökset olisi saatettava erikseen voimaan valtiosisäisesti. Valiokunnan mielestä on pikemminkin ilmeistä, että toimeenpaneva komitea voi käyttää siihen norminantovaltaan asiallisesti rinnastettavaa valtaa, jota unionin neuvostolla on EY:n perustamissopimuksen nojalla. Vastaavasti on mahdollista, että toimeenpaneva komitea käyttää Suomessa oikeudellisesti vaikuttavaa valtaa muussakin muodossa kuin normeja antamalla. Valiokunta katsoo, että voimaansaattamislakiehdotus on toimeenpanevan komitean aseman vuoksi käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Yleissopimuksen 3—8 artikla

Schengenin yleissopimuksen II osaston 2 luku sisältää määräyksiä ulkorajojen ylittämisestä ja ulkorajojen valvonnasta. Näillä sopimusmääräyksillä on liittymäkohtia useisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeuteen tulla maahan ja lähteä maasta sekä yksityiselämän suojaan.

Yleissopimuksen 5 artiklan mukaan ulkomalaisen maahantulo sopimuspuolten alueelle enintään kolmen kuukauden oleskelua varten voidaan sallia, jos hänellä muiden ehtojen täytyessä on voimassa oleva viisumi, mikäli se vaaditaan. Viisumi voi 12 artiklan perusteella olla minkä tahansa sopimuspuolen myöntämä. Näitä määräyksiä ja niihin liittyvää ulkomaalaislain 9 §:n muutosehdotusta voidaan lukea niin, että ulkomaalaisella on oikeus maahantuloon, jos muut edellytykset täyttyvät. Näin ollen maahan ei tarvitse päästää karkotuksen yhteydessä maahantulo-kieltoon määrättyä eikä sitä, jonka katsotaan voivan vaarantaa yleistä järjestystä tai kansallista turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita. Muutoin kansallinen harkintavalta on sidottu.

Valta päättää siitä, kuka saa tulla maahan, kuuluu valtiosuvereenisuuden keskeisiin asioihin. Viisumin myöntäminen tai myöntämättä jättäminen sisältää tuollaisen vallan käyttämistä yksittäistapauksessa. Kun toisen valtion viranomainen tällaisilla ratkaisuillaan vaikuttaa yksittäisen henkilön oikeuteen päästä Suomeen, käyttää tuo viranomainen Suomen alueelle ulottuvaa julkista valtaa. Kun tämä vastaavasti rajoittaa suomalaisten viranomaisten harkintavaltaa päättää yksittäistapauksessa ulkomalaisen tulosta Suomeen, on kyseinen järjestely ristiriidassa hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kanssa.

Yleissopimuksen 6 artiklan perusteella rajanylitysliikenteen valvonta ulkorajoilla toteutetaan ”yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti kansallisen toimivallan ja lainsäädännön puitteissa ja ottaen huomioon kaikkien sopimuspuolten edut kaikkialla sopimuspuolten alueella”. Yleissopimus ei siten viitattessaan kansalliseen lainsäädäntöön sellaisenaan anna toimivaltaperustaa nykyistä kansallista lainsäädäntöä pidemmälle meneviin toimivaltuuksiin rajatarkastuksissa, eivätkä yleissopimuksen nämä kohdat ole merkityksellisiä voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta.

Yleissopimuksen 25 artikla

Tämän artiklan 1 kohta koskee tilannetta, jossa sopimuspuoli aikoo myöntää oleskeluluvan sellaiselle ulkomaalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon toisen sopimuspuolen toimenpi-

tein. Oleskelulupaa myöntävän sopimuspuolen on neuvoteltava ennakolta sen sopimuspuolen kanssa, joka on antanut määräyksen maahantulo-kiellosta, ja otettava huomioon tämän sopimuspuolen edut. Vastaavasti on artiklan 2 kohdan mukaan neuvoteltava oleskeluluvan myöntäneen sopimuspuolen kanssa, jos toinen sopimuspuoli määrää maahantulo-kiellon. Tällöin neuvotteluihin selvitetään, onko oleskeluluvan peruuttamiselle riittäviä perusteita.

Valiokunnan käsityksen mukaan nämä sopimusmääräykset voivat olla valtiosäännön kannalta olennaisia, jos niillä suomalainen viranomaisen sidotaan toisen sopimuspuolen viranomaisen neuvotteluissa omaksumaan kantaan. Sopimuksen sanamuoto ei viittaa selkeästi tällaiseen mahdollisuuteen oikeudellisenä velvoitteena. Sopimusmääräykset vaikuttavat kuitenkin esimerkiksi niin, että suomalaisen viranomaisen on peruutettava ulkomaalaiselle määräämänsä maahantulo-kielto, jos toinen sopimuspuoli myöntää samalla henkilölle oleskeluluvan. Tämä merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan selkeää suomalaisten viranomaisten toimivaltajohdosta Suomen oikeudenkäyttöpiirissä, että myös 25 artiklan johdosta voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Yleissopimuksen 26 artikla

Tämä sopimusmääräys velvoittaa sopimuspuolet ottamaan kansalliseen lainsäädäntöön säännökset liikenteenharjoittajan velvollisuudesta huolehtia siitä, että sopimuspuolten alueelle kuljetettavalla ulkomaalaisella on vaadittavat matkustusasiakirjat. Lisäksi sopimuspuolet velvoitetaan ”perustuslakiansa noudattaen” ottamaan käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannesta maasta niiden alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja.

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta 26 artiklan sisällöllinen heikkous on, että siinä (ks. myös 135 artikla) viitataan vain Geneven pakolaissopimukseen (1951) ja sitä täydentävään pöytäkirjaan (1967). Suojelun kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliitti-

sia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen sisältämät tai niistä tulkinnalla johdetut palauttamiskiellot. Mainittua heikkoutta lieventää Suomen kannalta 26 artiklan nimenomainen viittaus kansalliseen perustuslakiin ja se seikka, että takaisinkuljetusvelvollisuus seuraa vasta viranomaisen vaatimuksesta. Vaikutusta on lisäksi yhteisöoikeuden etusijaa koskevalla 134 artiklalla, koska unionisopimuksen F artiklan perusteella erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamat oikeudet ovat yleisinä oikeusperiaatteina osa yhteisöoikeutta. Voidaan myös viitata siihen, että oikeus- ja sisäasiain yhteistyön piiriin unionisopimuksen K.1 artiklan mukaan kuuluvia asioita käsitellään noudattaen paitsi Geneven pakolaissopimusta myös Euroopan ihmisoikeussopimusta (K.2 artikla).

Valiokunta on aiemmin katsonut puheena olevan kaltaisten tehtävien uskomisen kansainvälisessä sopimuksessa yksityisille liikenteenharjoittajille merkitsevän sitä, että nämä saisivat eräänlaisia julkisia tehtäviä ja tulisivat siten tavallaan sopimuksen täytäntöönpano-organiksi (PeVL 25/1996 vp). Valiokunta piti mahdollisena, että tällainen järjestely saattaa vaarantaa pakolaisten suojelun. Suomen valtiosäännön kannalta valiokunta huomautti, että hallitusmuodon 7 §:n 4 momentissa on kysymys perusoikeudesta, jonka käytännön toteuttamista ei pidä siirtää yksityiselle, vaikkakaan heillä ei olisi pakkokeinojen käyttöoikeutta. Ottaen kuitenkin muiden edellä todettujen seikkojen lisäksi huomioon erityisesti yleissopimuksen nimenomaisen viittauksen kansalliseen perustuslakiin valiokunta katsoo, ettei sopimus voi merkitä tältä osin velvoitetta säätää sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka olisi ristiriidassa perustuslain kanssa tai vastoin Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. — Valiokunta arvioi jäljempänä ehdotusta laiksi rikoslain muuttamisesta tähän sopimusmääräykseen liittyviltä osilta.

Yleissopimuksen 40 ja 41 artikla

Yleissopimuksen nämä kohdat koskevat sopimuspuolen virkamiesten oikeutta jatkaa tarkkailua (40 artikla) ja takaa-ajoa (41 artikla) toisen sopimuspuolen alueella. Tarkkailun jatkaminen

on pääsääntöisesti kytketty toisen sopimuspuolen antamaan lupaan, mutta kiireellisissä tapauksissa tätä ei aina vaadita. Toisen sopimuspuolen lupa ei ole takaa-ajon jatkamisen edellytyksenä.

Kummassakin valtuudessa on kysymys siitä, että toisen valtion viranomaisen saa tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia. Julkisen vallan uskomista vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön toimielimille on vakiintuneessa perustuslain tulkintakäytännössä pidetty hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten vastaisena. Tässä tapauksessa vieraan valtion viranomaisen valtuudet kohdistuvat lisäksi perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin, kuten yksityiselämän suojaan sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Toimivaltuuksien käyttäminen ei ole sidottu esimerkiksi siihen, että toimivaltaa käytettäisiin koko ajan yhteistoiminnassa suomalaisen viranomaisen kanssa. Yleissopimuksen nämä kohdat merkitsevät poikkeamista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä, ja tämän vuoksi voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Yleissopimuksen 51 artikla

Tämän sopimusmääräyksen nojalla toisen sopimuspuolen oikeusapupyyntöä takavarikosta tai etsinnästä ei saa evätä, jos pyynnön perusteena on teko, josta kummankin sopimuspuolen lain mukaan ankarin seuraamus on vähintään kuuden kuukauden vapausrangaistus. Tämän takia esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n muuttamista niin, että kotietsinnän edellytykset madalletaan tälle tasolle.

Valiokunta on aiemmin tähdentänyt, että perustuslaissa ei ole asetettu erityisiä kvalifikaatioita niille rikoksille, joiden selvittämiseksi kotietsinnän suorittaminen on mahdollista (PeVL 23/1997 vp). Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa säädetyn välttämättömyyskriteerin kannalta on valiokunnan mielestä oleellista, että pakkokeinolaissa on objektiivisin tarkoituksimäärin säädetty kotietsinnän edellytykset. Lain sanamuodon mukaan kotietsintä saadaan toimittaa takavarikoitavan esineen löytämiseksi tai sellaisen seikan tutkimiseksi, jolla voi olla merkitystä ri-

koksen selvittämiseksi. Vaikkakaan ehdotettu rangaistusasteikkosäännön muutos ei ole käytännön merkitykseltään vähäinen, valiokunta katsoo sen olevan silttenkin valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään toissijainen edellä mainittuihin säännöksiin verrattuna. Kyseinen sopimusmääräys ei ole valiokunnan käsityksen mukaan ristiriidassa hallitusmuodon 8 §:n säännösten kanssa. — Valiokunta pitää kuitenkin epäasiallisena menettelyä, että hallituksen esityksessä ei ole pyritty erittelemään, mitä uusia rikosnimikkeitä pakkokeinolain muutettu kotietsintäsäännös tulee kattamaan.

Yleissopimuksen 136 artikla

Tämän artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolen on ilmoitettava ennalta muille sopimuspuolille aikomuksestaan neuvotella kolmannen valtion kanssa rajatarkastuksesta. Tällainen ilmoitusvelvollisuus voidaan selvästikin saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Saman artiklan 2 kohdassa asetetaan kuitenkin selkeä rajoitus, jonka johdosta sopimuspuoli ei saa tehdä kolmannen valtion kanssa sopimuksia rajatarkastusten yksinkertaistamisesta tai poistamisesta ilman muiden sopimuspuolten ennalta antamaa suostumusta.

Valtiosopimusten tekeminen esimerkiksi rajanaapureiden kanssa kuuluu itsenäisen valtion toimivaltuuksiin ja myös siihen täysivaltaisuuteen, joka on ilmaistu hallitusmuodon 1 §:ssä, sekä konkreettisesti siihen sopimuskompetenssiin, jota hallitusmuodon 33 § sääntelee. Puheena olevalla sopimusmääräyksellä tämän vallan käyttäminen sidotaan toisten valtioiden antamaan suostumukseen, mikä poikkeaa mainituista hallitusmuodon säännöksistä. Voimaansaattamislakiehdotus on tästäkin syystä käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotus laiksi poliisilain muuttamisesta

Poliisilakiin ehdotetaan säännöksiä Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklan mukaisista vieraan valtion poliisimiehen toimivaltuuksista. Tämä lakiehdotus käsitellään johtolauseen mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kansainvälisen sopimuksen voi-

maansaattaminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kattaa sellaiset muuhun lakiehdotukseen sisältyvät ristiriitaisuudet perustuslain kanssa, jotka johtuvat välittömästi tuosta kansainvälisestä sopimuksesta (esim. PeVL 5/1997 vp ja 19/1995 vp). Poliisilakiehdotus voidaan näin ollen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos Schengenin yleissopimus on saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla ja jos poliisilaisa vain asiallisesti toistetaan ne yleissopimuksen asianomaiset määräykset, jotka poikkeavat perustuslaista. Lisäksi poliisilaki ei voi tulla voimaan ennen yleissopimuksen voimaantuloa.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisilain 22 a ja 30 a §:n säännösten soveltamista ei ole rajattu Schengen-yhteistyöhön ja Schengen-valtion viranomaisiin. Säännökset koskisivat yleisesti vieraan valtion poliisimiehiä, joilla olisi tiettyjä oikeuksia "sitien kuin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään". Valiokunta pitää perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisimpana, että näiden säännösten sanamuoto kiinnitetään suoraan Schengenin yleissopimukseen sekä Islannin ja Norjan kanssa tehtyyn yhteistyösopimukseen.

Lakiehdotuksen 30 a §:n mukaan tarkkailuoikeus koskee henkilön tarkkailua "rikoksen estämiseksi, keskeyttämiseksi tai selvittämiseksi". Schengenin yleissopimuksen 40 artikla koskee kuitenkin vain tarkkailua "rikoksen selvittämiseksi". Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että poliisilain sanamuoto tältäkin osin vastaa sopimusmääräystä.

Saman pykälän 2 momentista ilmenee, että Schengenin yleissopimuksen mukaisen tarkkailuvaltuuden on katsottu tarkoittavan myös teknistä tarkkailua. Koska poliisilaisa muutoin tehdään käsitteellinen ero tarkkailun ja teknisen tarkkailun välillä, on tarpeellista tehdä tällainen erottelu jo 1 momentin sanamuodossa.

Esityksen perustelujen (s. 83/II) mukaan vieraan valtion poliisimiehellä on oikeus ottaa haltuunsa kiinniotetulla olevat esineet poliisilain 22 §:n 3 momentin mukaisesti sekä oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi 21 §:n 1 momen-

tin mukaisesti. Valiokunta pitää perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta tärkeänä, että tällaiset valtuudet ilmenevät lakitekstistä esimerkiksi viittauksin kyseisiin poliisilain muihin säännöksiin.

Ehdotus laiksi rikoslain muuttamisesta

Ehdotettu rikoslain 16 luvun 29 § maahantulosäännösten rikkomisesta liittyy Schengenin yleissopimuksen 26 artiklaan. Rikoslaisa säädettäisiin rangaistavaksi se, että Suomeen tuodaan Schengenin yleissopimukseen tai Islannin ja Norjan yhteistyösopimukseen liittyneiden valtioiden ulkopuolelta ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja.

Valiokunta ensinnäkin huomauttaa siitä, että Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan sanamuodossa ei ole asetettu vaatimusta rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöönotosta. Ehdotetun rangaistussäännöksen mukaan rikosoikeudellinen vastuu seuraa suoraan ilman matkustusasiakirjoja olevan ulkomaalaisen kuljettamisesta Suomeen. Tämä eroaa yleissopimuksen 26 artiklasta ja myös ulkomaalaislain nykyisestä 44 §:stä siinä, että vastuu ei liity viranomaispäättökseen. Sääntely näin ollen siirtää yksityishenkilöille harkintavaltaa sellaisesta kysymyksestä, jonka arvioiminen kuuluu pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden suojeluun liittyvien Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden piiriin. Valiokunta on kiinnittänyt tässä yhteydessä huomiota siihen, että YK:n ihmisoikeuskomitea Ranskan määräaikaiskertomusta käsitellessään ilmaisi huolensa tiedoista, joiden mukaan turvapaikanhakijoiden ei annettu poistua laivoista ranskalaisissa satamissa, ja että komitea totesi menettelyn herättävän kysymyksen sen yhteensopivuudesta kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan 2 kappaleen kanssa (YK-asiakirja CCPR/79/Add.80, 4.8.1997).

Rangaistussääntely on väljyydessään ongelmallinen myös suhteessa hallitusmuodon 7 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perusoi-

keussuojan kannalta merkitystä on ehdotetulla 16 luvun 30 §:n säännöksillä toimenpiteistä luopumisesta. Näiden säännösten perusteella syyte voidaan jättää nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos tekoa on pidettävä rikokseen johtaneet syyt huomioon ottaen anteeksiannettavana. Anteeksiannettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakituksessa asuinmaassaan.

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn yhteisvaikutus on juuri sovittavissa yhteen perustuslain kanssa. Hallitusmuodon 6 a §:n sisältämän legaliteettiperiaatteen kannalta on kuitenkin pidettävä sangen erikoisena, että toimenpiteistä luopumissäännöksen soveltamisessa ajatellaan perus- ja ihmisoikeusnäkökoh- tien huomioon ottamisen saavan niin suurta mer- kitystä kuin esityksen perusteluista välittyy. Sääntelyteknisesti, myös hallitusmuodon 6 a §:n kannalta, olisi asianmukaista rikostunnusmer- kistöä täsmentämällä pyrkiä vähentämään toi- menpiteistä luopumissäännöksen mahdollisia soveltamistilanteita.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokun- ta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Suomen liittymisestä Schengenin yleisso- pimukseen tehtyyn sopimukseen ja siihen liittyvään päätöksiäkirjaan, Suomen liit- tymisestä Schengenin sopimukseen teh- tyyn pöytäkirjaan, Schengenin sopimuk- sen ja Schengenin yleissopimuksen osa- puolten sekä Islannin ja Norjan välillä teh- tyyn yhteistyösopimukseen samoin kuin Schengenin yleissopimuksen 41 ja 55 artik- lan mukaisten selitysten antamiseen;

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä siinä val- tiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä, jota noudate- taan asian koskiessa perustuslakia; ja

että 2.—6. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetys- sä järjestyksessä.

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäs. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkeaoja /kesk

Heikki Koskinen /kok
Osmo Kurola /kok
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/1998 vp

Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimuksiin tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä maaliskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 20/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakkuri, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo, hallitusneuvos Pentti Visanen, lainsäädäntöneuvos Pekka Järviö ja ylikomisario Ari-Pekka Calin,

sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola ja lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö.

Vuitetiedot

Lakivaliokunnalla on asiaa ratkaistaessa ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan esityksestä ulkoasiainvaliokunnalle antama lausunto (PeVL 13/1998 vp — HE 20/1998 vp).

Hallituksen esitys 20/1998 vp liittyy lakivaliokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen 6/1997 vp oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi, joka on osa rikoslain kokonaisuudistusta. Lakivaliokunta on kuullut viimeksi mainitun esityksen johdosta yli 70 asiantuntijaa. Tämän vuoksi valiokunta on HE:n 20/1998 vp käsittelyssä rajoittunut vain keskeisten ministeriöiden edustajien kuulemiseen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen liittymistä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehtyyn Schengenin sopimukseen koskevan pöytäkirjan, Suomen liittymistä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen koskevan sopimuksen sekä Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden sekä Islannin ja Norjan välillä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen. Eduskunnan suostumusta pyydetään lisäksi kahdelle Schengenin yleissopimuksen mukaisesti annettavalle selitykselle, jotka sisältävät liittymissopimusta täydentäviä oikeudellisia velvoitteita.

Liittymispöytäkirjalla ja -sopimuksella Suomi tulee Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuoleksi. Schengenin sopimusten keskeinen sisältö on henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen sopimuspuolten välisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten tarkastusten suorittaminen alueen ulkorajoilla. Rajatarkastuksia korvaavien toimenpiteiden avulla pyritään tehostamaan sisäisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä vas-

taavien viranomaisten yhteistyötä. Sopimuspuolten yhteinen tietojärjestelmä otetaan käyttöön. Erillissopimuksella luodaan järjestely, jonka perusteella Islanti ja Norja osallistuvat Schengen-yhteistyöhön. Näin varmistetaan perinteisen pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden jatkuvuus.

Schengenin sopimukset tulevat Suomen osalta voimaan sen jälkeen, kun kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet hyväksymistoimenpiteistään. Erikseen kuitenkin ratkaistaan, milloin sopimuksia aletaan soveltaa Suomessa. Soveltamisen todennäköinen alkamisajankohta on noin vuonna 2000.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi liittymissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Esityksessä on lisäksi viisi muuta lakiehdotusta. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimukset, minkä vuoksi niiden voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella. Rikoslain muutokset ovat kuitenkin tarkoitetut tulemaan voimaan, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lakivaliokunta on tarkastellut asiaa toimialansa kannalta erityisesti rikos- ja prosessioikeudellisten säännösten osalta. Valiokunnassa on toisaalta selvitetty, mitä toimenpiteitä Schengenin yleissopimuksen määräykset edellyttävät Suomelta, ja toisaalta, miten ja missä muodossa ehdotetut säännökset soveltuvat Suomen lainsäädäntöön.

Schengenin yleissopimuksen edellyttämät kansainväliseen rikosoikeuteen liittyvät lainsäädäntötoimet

Kansainvälisen rikosoikeuden alaan kuuluvat määräykset sisältyvät Schengenin yleissopimuksen 2—5 lukuun. Suomen voimassa oleva lainsäädäntö vastaa pitkälti yleissopimuksen yhteistyövelvoitteita, koska

— Suomessa saatettiin vuonna 1994 voimaan nykyaikaiseksi ja laaja-alaiseksi luonnehdittu laki kansainvälisestä oikeusavusta ja

— Suomi on liittynyt tärkeimpiin rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin YK:n ja Euroopan neuvoston sopimuksiin.

Eräät yleissopimuksen määräykset edellyttävät kuitenkin lainsäädännön muutoksia, jotka eivät vielä sisälly tähän esitykseen, vaan ne on tarkoitus valmistella eräiden muiden kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskevien esitysten yhteydessä.

Yleissopimuksen 2 luku koskee keskinäistä oikeusapua rikosasioissa. Sen määräysten edellyttämät muutokset sisältyvät tämän esityksen 5. lakiehdotukseen laiksi pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta. Luvun säännökset eivät edellytä muita lainsäädäntötoimia.

Yleissopimuksen 3 lukuun sisältyy *ne bis in idem* (ei kahdesti samassa asiassa) -periaatteen soveltamista koskevat määräykset. Säännösten tarkoituksena on estää yhdessä sopimusvaltiossa lainvoimaisesti ratkaistun rikosasian käsittely uudestaan toisessa sopimusvaltiossa. Meillä rikoslain 1 luvun 13 § sisältää säännöksen ulkomaisen tuomion vaikutuksesta uuden oikeudenkäynnin esteenä. Säännös on 3 luvun velvoitteiden kannalta tarkasteltuna pääosiltaan asianmukainen. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevassa ns. yhteisöpetossopimuksessa on vastaava *ne bis in idem* -säännöstö. Sopimuksen voimaansaattamista koskeva esitys, joka sisältää tarkistuksia rikoslain 1 luvun 13 §:ään, on hiljan annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Muutosten voimaantulon jälkeen Suomen lainsäädäntö vastaa kaikilta osin myös Schengenin yleissopimuksen velvoitteita.

Yleissopimuksen 4 luvussa ovat rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat määräykset. Säännökset täydentävät rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen määräyksiä. Suomi on ratifioinut mainitun yleissopimuksen. Lisäksi Suomessa on voimassa laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta vuodelta 1970 ja laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä vuodelta 1960. Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat lisäksi tehneet oikeus- ja sisäasiain yhteistyön alalla kaksi rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa yleissopimusta:

1) yleissopimus yksinkertaistetusta menettelystä rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä ja

2) yleissopimus rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä.

Nämä luovuttamissopimukset täydentävät aikaisempia jäsenvaltioiden välillä voimassa olevia luovuttamissopimuksia ja pääsääntöisesti syrjäyttävät niiden kanssa ristiriidassa olevat sopimusmääräykset. Oikeusministeriössä on erikseen valmisteltavana hallituksen esitys näiden luovuttamissopimusten voimaansaattamiseksi. Tarkoituksena on, että esitykset sopimusten hy-

väksymisestä ja niiden edellyttämistä lainmuutoksista annetaan eduskunnalle syksyllä 1998.

Yleissopimuksen 5 luku koskee rikostuomioiden täytäntöönpanon siirtoa. Sen säännökset täydentävät tuomittujen siirtämistä koskevan yleissopimuksen määräyksiä. Säännökset koskevat tuomitun siirtämistä kotivaltioonsa suorittamaan hänelle määrättyä vapausrangaistusta. Suomen lainsäädäntö vastaa pääosin yleissopimuksen 5 luvun velvoitteita. Yleissopimuksen 68 artikla edellyttää kuitenkin uutta lainsäädäntöä. Artiklassa edellytetään, että kotivaltioonsa paenneelle henkilölle tuomiovaltiossa määrätty rangaistus on voitava panna täytäntöön tuomitun suostumuksetta siinä valtiossa, jonka kansalainen hän on. Tämä ei nykyisin ole Suomen lainsäädännön mukaan mahdollista ilman tuomitun suostumusta. Tuomittujen siirtämistä koskevaan yleissopimukseen liittyvä lisäpöytäkirja, johon sisältyy 68 artiklaa vastaava määräys, on allekirjoitettu Euroopan neuvostossa tammi-kuussa 1998 ja se on tarkoitus ratifioida lähitulevaisuudessa. Sen jälkeen Suomen lainsäädäntö olisi kaikilta osin sopusoinnussa myös Schengenin yleissopimuksen 5 luvun määräysten kanssa.

Tarkoitus on saattaa edellä kerrotut muutokset voimaan ennen Schengenin sopimuksen voimaantuloa.

HE:n 20/1998 vp ja HE:n 6/1997 vp yhteensovittaminen

Nyt käsiteltävänä oleva, Schengenin sopimusten hyväksymistä koskeva hallituksen esitys (*HE 20/1998 vp*, jäljempänä *Schengen-esitys*) kietoutuu yhteen lakivaliokunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevan oikeudenkäyttöä ja julkista valtaa sekä seksuaalirikoksia koskevien rikossäännösten uudistamisesityksen (*HE 6/1997 vp*, jäljempänä *uusi rikoslaki*, *URL-esitys*) säännösten kanssa. URL-esitys on osa rikoslain kokonaisuudistusta, jossa rikoslain lukurakennetta muutetaan.

Esitysten yhteisiä pykäläiä ovat eräät rikoslain 16, 17 ja 40 luvun säännökset sekä pakkokeinolain 5 luvun 1 §. Myös ulkomaalaislain muutos ehdotuksissa on yksi yhteinen pykälä (64 b §).

Kumpikin hallituksen esitys on yhteisten pykäläien osalta kirjoitettu rikoslain samojen sään-

nösten pohjalta. Lakien eduskuntakäsittelyssä esitykset on sovittava yhteen niiden voimaantuloajankohtien mukaan niin, että nyt voimassa olevia säännöksiä muutetaan ensiksi voimaan tulevalla lailla ja myöhemmin voimaan tulevalla lailla toteutetaan lopputulokseksi haluttu oikeustila.

Schengen-esityksessä ehdotetaan, että siihen sisältyvä rikoslain muutosehdotus tulisi voimaan mahdollisimman pian. Valiokuntakäsittelyssä ao. ministeriöt ovat tarkistaneet ehdotusta ja ilmoittaneet pitävänsä tarkoituksenmukaisimpana sitä, että osa Schengen-esitykseen liittyvistä rikoslain säännöksistä saatetaan voimaan mahdollisimman pian ja että loppuosa näistä säännöksistä jäisi asetuksella voimaantuleviksi.

Lakivaliokunta katsoo, että on selkeintä jaotella säännökset kahdeksi laiksi niin, että

— nopeasti voimaan tarkoitetut Schengen-esityksen säännökset yhdistetään URL-esitykseen ja

— asetuksella voimaan tulevat säännökset jäävät Schengen-esityksen yhteyteen, jonka soveltaminen alkaa ilmeisesti vasta 2000-luvulla.

Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa *URL-esitystä koskevassa mietinnössään* (jäljempänä *URL-mietintö*), että osaa esitysten yhteisistä pykälistä tarkistetaan niin, että myös Schengen-esityksessä esitetyt näkökohdat tulevat huomioon otetuiksi. Pääperiaatteena on ollut, että rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutetaan sellaiset Schengenin yleissopimuksen edellyttämät säädösmuutokset, joissa ei viitata Schengenin yleissopimukseen ja jotka ovat perusteltuja myös kokonaisuudistuksen kannalta. Lakiehdotusten yhteensovittamisessa on ollut noudatettava lukujen uutta systematisointia ja käytettävä siihen soveltuvaa pykälien järjestystä ja numerointia.

URL-mietintö on lakivaliokunnassa käsiteltävänä on samanaikaisesti tämän lausunnon kanssa. Tarkoituksena on, että URL-mietintö hyväksytään eduskunnan täysistunnossa tänä keväänä ja lait saatetaan voimaan 1.1.1999. Lakivaliokunnan ehdottamasta menettelystä seuraa, että URL-esitys on hyväksyttävä eduskunnassa ennen Schengen-esitystä.

Schengen-säännösten vaikutuksista

Schengen säännöstö on vaikea ja monimutkainen kokonaisuus. Hallituksen esityksen perusteissa tämä on otettu huomioon arvioitaessa sopimuksen vaikutuksia. Perusteluissa kerrotaan mm. poliisille aiheutuvista huomattavista toiminnallisista lisäkustannuksista. Perusteluissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon sitä, että yleensä poliisin töiden lisääntyminen työllistää myös syyttäjä- ja tuomioistuinlaitosta. Lakivaliokunta toistaa aikaisemmin useissa yhteyksissä esittämänsä huomautuksen erityisesti syyttäjälaitoksen, mutta myös oikeuslaitoksen, resurssien riittävyyden turvaamisen tärkeydestä.

Yksityiskohtaiset perustelut

3. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

Schengen-esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 64 b §:n muuttamista viittaussäännöksi, koska pykälän asiasisältö on ehdotettu siirrettäväksi rikoslakiin.

Myös *URL-esitykseen* sisältyy sama ehdotus ulkomaalaislain 64 b §:n muuttamisesta. Lakivaliokunta tulee URL-mietinnössään puoltamaan muutosehdotuksen hyväksymistä.

Kun muutosehdotus toteutetaan jo uuden rikoslain yhteydessä, Schengen-esitykseen sisältyvä ehdotus 64 b §:n muuttamiseksi tulee tarpeettomaksi. Lakivaliokunta toteaa, että

pykälä on poistettava lakiehdotuksesta ja johtolauseeseen tehtävä tästä johtuva korjaus.

4. Laki rikoslain muuttamisesta

16 luku. Rikoksista julkista viranomaisista ja yleistä järjestystä vastaan

Luvun otsikko. Luvun otsikko ehdotetaan *URL-esityksessä* muutettavaksi kuulumaan *Rikoksista viranomaisia vastaan*. Lakivaliokunta toteaa, että

rikoslain 16 luvun uusi otsikko on otettava huomioon Schengen-esityksessä.

16 luvun 1 §. Pykälään sisältyy virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskeva kriminalisointi. Virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen syylistyy henkilö, joka käyttää tai uhkaa käyttää väkivaltaa virkamiestä kohtaan.

Schengen-esityksessä ehdotetaan pykälän muuttamista siten, että virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskeva kriminalisointi ulotetaan myös sellaiseen tekoon, joka kohdistuu rajan yli jatkuvaa tarkkailua ja takaa-ajoa suorittavaan Schengen-virkamieheen.

URL-esityksessä virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskeva säännös on edelleen 16 luvun 1 §:ssä, mutta sen tunnusmerkistö on ehdotettu kirjoitettavaksi uudelleen. Lakivaliokunta ehdottaa URL-mietinnössään rikoksen porrastamista kahdeksi eri rangaistussäännökseksi sekä eräitä täsmennyksiä pykälään.

Lakivaliokunta esittää, että

Schengen-esityksen asiasisältö — pykälän ulottaminen myös Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettujen virkamiesten suojaksi — lisätään Schengen-esityksen yhteydessä rikoslain 16 luvun 1 §:n 2 momenttiin, mutta uuteen 16 luvun 1 §:ään soveltuva muotoiluna. Säännöksen sanontaa voidaan lyhentää hallituksen esitykseen verrattuna, koska Schengenin yleissopimuksessa tarkoitetun virkamiehen määritelmä tulee toisaalle lakiin.

Lakivaliokunta ehdottaa URL-mietinnössään uuden 2 §:n *Virkamiehen vastustaminen* lisäämistä 16 lukuun perustunnusmerkistöä lievempiä tekemuotoja varten. Pykälä ehdotetaan kirjoitettavaksi samalla tavalla kuin muiden vastaavien rikosten rangaistussäännökset. Virkamiehen vastustamisesta tuomitaan, jos virkamiehen väkivaltainen vastustaminen, huomioon ottaen väkivallan tai uhkauksen vähäisyys taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen lieventävien asianhaarojen vallitessa tehty. Rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Uuden 2 §:n kirjoittamistapa johtaa siihen, että pykälää voidaan sellaisenaan soveltaa Schengen-virkamiehiin Schengen-säännösten voimaantullessa.

16 luvun 13 §. Pykälässä säädetään rangaistavaksi lahjuksen lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen virkamiehelle.

Schengen-esityksessä pykälää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että lahjuksen lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen Schengen-virkamiehelle on rangaistavaa.

URL-esityksessä lahjuksen antamista koskevaa rikoslain 16 luvun säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että lahjuksen lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevalle on rangaistavaa. URL-mietinnössä pykälä, johon ehdotetaan pienehköä tarkistusta, sijoittuu 16 luvun 13 §:ksi.

Lakivaliokunta esittää, että

Schengen-esityksen asiasisältö — lahjuspykälää sovelletaan myös Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettuihin virkamiehiin — lisätään uuden rikoslain 16 luvun 13 §:n 1 momenttiin.

16 luvun 28—30 §. Ulkomaalaislain 64 b §, joka koskee laittoman maahantulon järjestämistä, ehdotetaan *Schengen-esityksessä* siirrettäväksi asiallisesti samansisältöisenä rikoslakiin (RL 16:28), koska pykälään sisältyy vankeusuhkainen rangaistus. Pykälässä edellytetään, että laittoman maahantulon järjestäminen on tapahtunut hyödyn hankkimiseksi.

Schengen-esityksessä ehdotetaan edelleen, että Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan johdosta rikoslakiin lisätään myös pykälä maahantulosäännösten rikkomisesta (RL 16:29). Yleissopimus velvoittaa sopimuspuolet ottamaan käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannesta maasta niiden alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja. Ehdotetussa rangaistussäännöksessä ei edellytetä, että teko on tehty hyötymistarkoituksessa.

URL-esityksessä ehdotetaan rikoslakiin vastaavaa muutosta siten, että pykälä (17:8) on saman niminen, mutta osin eri sisältöinen. Tämän pykälän mukaan laittoman maahantulon järjestämisen on tapahduttava taloudellisen hyödyn hankkimiseksi. URL-esityksessä ei ole maahantulosäännösten rikkomis-kriminalisointia vastaavaa pykälää. Säännösehdotusten eroavuudet

johtuvat pääosin Schengenin yleissopimuksen määräyksistä.

Kummassakin esityksessä on lisäksi säännös, joka mahdollistaa syytetoimenpiteistä luopumisen laajemmalti kuin rikoslain yleiset toimenpiteistä luopumissäännökset, *Schengen-esityksessä* RL 16:30 ja *URL-esityksessä* RL 17:27.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan Schengen-esityksestä (PeVL 13/1998 vp) arvioinut säännösheidotusta maahantulosäännösten rikkomisesta. Huomautettuaan, ettei Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan sanamuoto vaa di rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöönottoa, peruutuslakivaliokunta pitää rangaistus-säännöstä väljyydessään ongelmallisena kansainvälisten ihmisoikeussopimusvelvoitteiden ja hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin kannalta. Sano tun säännöksen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Toimenpiteistä luopumista koskeva pykäläehdotus on perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien kannalta merkityksellinen. Pykälän perusteella syyte voidaan jättää nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos tekoa on pidettävä rikokseen johtaneet syyt huomioon ottaen anteeksiannettavana. Anteeksiannettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakituises sa asuinmaassaan.

Perustuslakivaliokunta päätyy lausunnossaan siihen, että ”ehdotetun sääntelyn yhteisvaikutus on juuri sovittavissa yhteen perustuslain kanssa”. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallitusmuodon 6 a §:n sisältämän legaliteettiperiaatteen kannalta on kuitenkin sängen erikoista, että toimenpiteistä luopumissäännöksen soveltamisessa ajatellaan perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien huomioon ottamisen saavan niin suurta merkitystä kuin esityksen perusteluista välittyy. Sääntelyteknisesti, myös hallitusmuodon 6 a §:n kannalta, olisi asianmukaista rikostunnusmerkistöä täsmentämällä pyrkiä vähentämään toimenpiteistä luopumissäännöksen mahdollisia soveltamistilanteita.

Lakivaliokunta ehdottaa URL-mietinnös-

sään Schengenin yleissopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi, perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioimiseksi sekä säännösheidotusten yhteensovittamiseksi ja selkeyttämiseksi, että säännökset laittoman maahantulon järjestämisestä, maahantulosäännösten rikkomisesta ja toimenpiteistä luopumisesta sisällytetään uudelleen muotoiltuun 17 luvun 8 §:ään. Pykälään ei voida silloin sisällyttää taloudellista hyötyä eikä hyötyä koskevaa vaatimusta.

Lakivaliokunnan URL-mietinnössä ehdotettava 17 luvun 8 § kuuluu näin:

8 §

Laittoman maahantulon järjestäminen

Joka (poist.)

1) tuo tai yrittää tuoda *Suomeen* ulkomaalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa,

2) järjestää tai välittää 1 kohdassa tar koitetulle ulkomaalaiselle kuljetuksen *Suomeen* tai

3) luovuttaa toiselle väärän tai väärennety n *taikka toiselle henkilölle annetun* passin, viisumin tai oleskeluluvan käytettäväksi maahantulon yhteydessä,

on tuomittava *laittoman maahantulon järjestämisestä* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä. (Uusi 2 mom.)

Kun Schengenin yleissopimuksen vaatimukset tulevat täytetyiksi jo uudessa rikoslaissa, Schengen-esityksen yhteydessä ei enää tarvita uusia lainsäädäntötoimenpiteitä. Lakivaliokunta toteaa, että

pykäläehdotukset (RL 16:28—30) on poistettava lakiehdotuksesta tarpeettomiksi käyneinä.

Pykälän perustelujen täydennykseksi valio-kunta esittää vielä seuraavaa:

— EU- ja ETA-maiden kansalaisilla on perus-tamissopimuksen 8 a artiklan mukaan oikeus liikkua ja vapaasti oleskella jäsenvaltioiden alueella. Sen vuoksi puheena oleva pykälä ei so-vellu EU-kansalaisten liikkumiseen jäsenvalti-os-ta toiseen.

— Schengenin sopimuksen liikenteenharjoit-tajalle asettamat velvoitteet koskevat vain kol-mannesta maasta Suomeen suuntautuvaa liikennettä, mutta ei sitä vastoin esimerkiksi Ruotsin ja Suomen välistä maa- tai meriliikennettä. Siten Schengenin sopimuksesta ei seuraa, että esimer-kiksi liikenteenharjoittaja, joka harjoittaa Suo-men ja Ruotsin välistä liikennettä, olisi velvollinen ryhtymään toimiin sen varmistamiseksi, että hänen linja-autoillaan tai aluksillaan matkusta-villa on maahantuloon vaadittavat asiakirjat. Maantieliikenteen osalta velvollisuus koskee li-säksi vain ryhmien kuljettamista. Vastaavaa vel-vollisuutta ei luonnollisestikaan voida asettaa myöskään linja-auton kuljettajalle tai aluksen miehistöön kuuluville eikä näiden sen vuoksi voi-da katsoa syyllistyvän pykälän 1 kohdassa tar-koitettuun tekoon, vaikka matkustajien joukos-sa olisi henkilöitä, joilla ei ole maahantuloon vaadittavia asiakirjoja. Laittoman maahantulon järjestäminen on tahallisuutta edellyttävä rikos, ja laiminlyöntiin perustuva rikosoikeudellinen vastuu edellyttää, että tekijällä on erityinen vel-vollisuus estää laiton maahantulo. Eri asia on, että edellä mainitut voivat kyllä syyllistyä pykä-län 2 kohdassa tarkoitettuun rikokseen, jos he aktiivisesti järjestävät kuljetuksen Suomeen sel-laisille ulkomaalaisille, joilla ei ole maahantu-loon vaadittavia asiakirjoja.

16 luvun 31 §. Rikoslakiin ehdotetaan *Schengen-esityksessä* lisättäväksi uusi pykälä, jolla täsmen-netään, mitä on Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu vieraan valtion virkamies.

URL-esityksessä on määritelmäsäännös, jossa selvennetään Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevan henkilön käsite. Tämä pykälä sijoittuu uudessa rikoslaissa 16 luvun 20 §:ksi.

Lakivaliokunta esittää, että

Schengen-esityksen asiasisältö — Schen-genin yleissopimuksessa tarkoitettun virka-miehen määrittely — lisätään uuden rikos-lain 16 luvun 20 §:ään uutena 2 momentti-na ja pykälään soveltuvaksi muotoiltuna. Uuden 2 momentin alkusanat kursivoi-daan, jotta momentissa noudatetaan sa-maa kirjoitustapaa kuin uudessa rikoslais-sa.

16 luvun 32 §. Voimassa olevassa rikoslaissa oi-keushenkilön rangaistusvastuuta koskeva sään-nös on 16 luvun 16 §:ssä.

Schengen-esityksessä ehdotetaan säännöksen paikkaa muutettavaksi ja säännöstä täydennet-täväksi siten, että pykälää voidaan soveltaa myös maahantulosäännöksiä rikkoviin oikeushenki-löihin.

URL-esityksessä oikeushenkilön rangaistus-vastuuta koskeva vastaava säännös on 17 luvus-sa. Lakivaliokunnan URL-mietinnön mukaan siitä tulee 17 luvun 24 §. Valiokunta ehdottaa, että Schengenin yleissopimuksen velvoitteen vuoksi oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin sisällytetään laittoman maahantulon järjestämi-nen eli rikos, johon on edellä yhdistetty laittoman maahantulon järjestämistä ja maahantulosään-nösten rikkomista koskevat säännökset.

Lakivaliokunnan URL-mietinnössä todetaan oikeushenkilön rangaistusvastuu-säännöksen osalta seuraavaa.

”Kuten edellä on todettu, Schengenin yleisso-pimus ei vaadi rikosoikeudellisten seuraamusten ulottamista liikenteenharjoittajiin, jotka kuljet-tavat maahan ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadit-tavia matkustusasiakirjoja. Hallituksen esityk-sessä 20/1997 vp on kuitenkin päädytty ehdotta-maan teon kriminalisointia ja sen sisällyttämistä oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin. Rikos-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän poikkeuk-selliseen laajentamiseen on jouduttu siitä syystä, ettei Suomessa ole käytössä muita, esimerkiksi rankaisullisia piirteitä sisältäviä hallinnollisia seuraamuksia.

Oikeushenkilön rangaistusvastuu otettiin käyttöön vuonna 1995 voimaan tulleella rikos-lain muutoksella. Uusi rangaistus, yhteisösakko,

rajattiin melko harvojen ja suhteellisen vakavien rikostyyppien seuraamukseksi. Lakivaliokunta piti (LaVM 23/1994 vp) perusteltuna, että uuden rikosoikeudellisen seuraamuksen käyttöön otossa edetään varovaisesti, ja katsoi, että sen jälkeen kun yhteisösakosta on saatu käytännön kokemuksia, sen soveltamisalaan kuuluvia rikoksia on arvioitava uudelleen. — *Schengen-esityksen* perusteluihin ei sisälly tällaista arviointia.

Yhteisösakko on ollut käytettävissä suhteellisen lyhyen ajan ja sen käyttö on ollut varsin vähäistä. Syynä tähän on ilmeisesti se, että yhteisösaeron tuomitseminen edellyttää sangen monimutkaista ja monipolvista oikeudellista harkintaa ja päätöksentekoa.

Oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamisen ehdotettuun sakkouhkaiseen maahantulosäännösten rikkomiseen ei lakivaliokunnan mielestä ole kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukaista. Tätä käsitystä ei muuta se, että lakivaliokunta ehdottaa maahantulosäännösten rikkomista ja laittoman maahantulon järjestämisen yhdistämistä yhdeksi rangaistussäännökseksi, jonka enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Luvattoman maahantulon järjestämisen sisällyttämistä oikeushenkilön rangaistusvastuun piiriin onkin pidettävä Suomen kansainvälisten velvoitteiden vaatimana poikkeuksellisen ratkaisuna, jonka asianmukaisuutta on arvioitava myöhemmin uudelleen. Valiokunta toistaa aikaisemman (LaVL 5/1996 vp) käsityksensä siitä, että on pikaisesti käynnistettävä rankaisullisia piirteitä sisältäviä hallinnollisia seuraamuksia sekä hallinnollista valvontaa ja siihen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä koskevan lainsäädännön valmistelu siten, että se vastaa EU:n säännösten Suomelle asettamia vaatimuksia. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että EU-säännösten vaatimusten toteuttamiseksi riittävän keinovalikoiman puuttuminen vaikeuttaa rikoslain kokonaisuudistuksessa noudatettavien lähtökohtien ja periaatteiden toteuttamista, kun rikoslakiin joudutaan sisällyttämään sinne kuulumattomia rangaistussäännöksiä.”

Lakivaliokunta toteaa, että

pykäläehdotus (RL 16: 32) on poistettava lakiehdotuksesta tarpeettomaksi käyneenä.

40 luvun 9 §. Pykälä sisältää virkarikosten soveltamisalaa koskevat täydentävät säännökset.

Schengen-esityksessä ehdotetaan pykälän täydentämistä uudella 3 momentilla, jonka mukaan rikoslain virkarikossäännösten lahjusten ottamista, lahjusrikkomusta ja menettämisseuramusta koskevia pykäläiä sovelletaan myös silloin, kun tekijä on Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu virkamies.

URL-esityksessä rikoslain 40 lukuun ehdotetaan lisättäväksi vastaava Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevaa henkilöstöä koskeva säännös. Lakivaliokunnan URL-mietinnössä säännös ehdotetaan sijoitettavaksi 40 luvun 9 §:ään.

Lakivaliokunta esittää, että

Schengen-esityksen yhteydessä uuden rikoslain 40 luvun 9 §:n 3 momenttia täydennetään Schengen-esityksen asiasisällöllä: soveltamisalasäännökseen sisällytetään myös Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu virkamies.

Voimaantulosäännös. Laki rikoslain muuttamisesta ehdotetaan *Schengen-esityksessä* tulemaan voimaan määräpäivänä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun laki on hyväksytty ja vahvistettu. Edellä esitettyyn viitaten lakivaliokunta esittää, että

voimaantulosäännöstä on muutetaan niin, että laki rikoslain muuttamisesta tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

5. Laki pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta

1 §. *Kotietsinnän edellytykset.* Voimassa olevan lain mukaan kotietsinnän yhtenä edellytyksenä on, että selvitetävän rikoksen enimmäisrangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Pykälässä on kuitenkin luettelo rikoksista, joiden tutkimiseksi kotietsintä on mahdollinen,

vaikka enimmäisrangaistus ei ole enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta.

Schengen-esityksessä ehdotetaan kotietsinnän edellytysten lieventämistä Schengenin yleissopimuksen 51 artiklan johdosta. Muutosehdotuksen mukaan tutkittavana olevan rikoksen enimmäisrangaistuksen on oltava vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

URL-esitykseen sisältyy myös samaa pykälää koskeva muutosehdotus. Siinä pykälän rikosluetteloon ehdotetaan lisättäväksi sukupuoliseellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito.

URL-esityksen valiokuntakäsittelyn aikana on useiden rikosten enimmäisrangaistuksia esitetty korotettaviksi rikosoikeudellisten pakkokeinojen mahdollistamiseksi. Huomautusten lukuisuuteen on vaikuttanut se, että yksi rikoslain uudistuksessa käytetyistä rangaistusasteikkoista on *sakko* — *kuusi kuukautta vankeutta*, mikä ei pääsäännön mukaan mahdollista kotietsintää. Valiokunta ei ole ehdottanut rangaistusasteikkoihin muutoksia pakkokeinojen mahdollistamiseksi, koska asteikot on asettava rikosten haitallisuuden ja paheksuttavuuden eli niiden rangaistusarvon eikä rikosoikeudellisten pakkokei-

nojen edellytysten perusteella. Sen sijaan lakivaliokunta, Schengenin yleissopimuksen määräykseen viitaten, ehdottaa, että kotietsinnän edellytyksenä olevan enimmäisrangaistuksen rajaa alennetaan Schengen-esityksessä ehdotetulla tavalla ja pykälän rikosluettelosta poistetaan ne rikokset, joiden enimmäisrangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Schengen-esityksen yhteydessä ei enää tämän jälkeen tarvita lainsäädäntötoimenpiteitä. Lakivaliokunta toteaa, että

Schengen-esityksen 5. lakiehdotus on hylättävä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunioittavasti esittää,

että 3. lakiehdotuksesta poistetaan 64 b §, jolloin myös lakiehdotuksen johtolauseetta on muutettava,

että 5. lakiehdotus hylätään ja

että 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

4.

Laki

rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 16 luvun 1 §:n 2 momentti ja 13 §:n 1 momentti sekä 40 luvun 9 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1, ja lisätään rikoslain 16 luvun 20 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1, uusi 2 momentti seuraavasti:

16 luku

Rikoksista viranomaisia vastaan

1 §

Virkamiehen väkivaltainen vastustaminen

Virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta tuomitaan myös se, joka menettelee 1 momentissa mainitulla tavalla palvelusta toimittavaa sotilasta,

Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettua vieraan valtion virkamiestä tai sitä kohtaan, joka virkamiehen pyynnöstä tai suostumuksella avustaa virkamiestä julkisen vallan käyttöä sisältävässä virkatoimessa.¹

¹ Kursivoinnilla osoitetaan eroavuudet hallituksen esitykseen nähden ja alleviivauksella lisäykset uuteen rikoslakiin verrattuna.

13 §

Lahjuksen antaminen

Joka virkamiehelle, julkisyhteisön työntekijälle tai sotilaille, *Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevalle taikka Schengenin yleissopimuksessa tarkoitetulle vieraan valtion virkamiehelle (poist.)* lupaa, tarjoaa tai antaa tämän toiminnasta palvelussuhteessa asianomaiselle itselleen tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan mainitun henkilön toimintaan palvelussuhteessa, on tuomittava lahjuksen antamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

20 § (*Uusi*)

Määritelmä

Schengenin yleissopimuksessa tarkoitetulla vieraan valtion virkamiehellä tarkoitetaan tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolten sekä

Islannin ja Norjan virkamiehiä, jotka toimivat Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklassa tarkoitetuissa tarkkailu- ja takaa-ajotehtävissä Suomen alueella. (Uusi 2 mom.)

28—32 §

(*Poist.*)

40 luku

Virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista

9 §

Soveltamisalasäännös

Tämän luvun 1—4 §:ää sovelletaan myös silloin, kun rikoksen tekijä on 16 luvun 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu *Euroopan yhteisöjen palveluksessa oleva henkilö tai 2 momentissa tarkoitettu Schengenin yleissopimuksessa tarkoitettu vieraan valtion virkamies.*

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
 vpj. Matti Vähänäkki /sd
 jäs. Sulo Aittoniemi /kesk
 Juhani Alaranta /kesk
 Janina Andersson /vihr
 Toimi Kankaanniemi /skl
 Juha Karpio /kok
 Anne Knaapi /kok

Pekka Kuosmanen /kok (osittain)
 Annika Lapintie /vas (osittain)
 Kari Myllyniemi /kesk
 Reino Ojala /sd
 Heikki Rinne /sd
 Pekka Saarnio /vas
 Sade Tahvanainen /sd
 Jukka Tarkka /nuors.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Lakivaliokunta on lausunnossaan Schengen-sopimuksista puoltanut hallituksen esitysten hyväksymistä eräin tarkennuksin. Sopimusjärjestelyjen perustavoitteet ovatkin asialliset, mutta niihin sisältyy myös vakavia ongelmia.

Schengen-sopimukset poistavat niihin kuuluvien maiden väliset sisärajat. Tämä edellyttää sitä, että alueen ulkorajavalvonta hoidetaan kaikkialla huolellisesti. Tästä ei ole asiantuntijakuulemisen perusteella varmuutta. Lisäksi on välttämätöntä, että Schengen-alueella kyetään ja halutaan panostaa voimakkaasti vakavan rikollisuuden ja erityisesti huumerikollisuuden vastustamiseen. Tästäkään ei ole saatu riittävää varmuutta.

Mainittujen asioiden huolellinen hoitaminen ja riittävien resurssien osoittaminen kaikissa alueen maissa on välttämätöntä ennen kuin sisä-

rajat kokonaan poistetaan. Muutoin seuraukset mm. rikollisuuden suhteen ovat vakavat.

Lakivaliokunta ei hyväksynyt lausuntoon perustelulausumaa, jossa olisi asetettu sopimusten voimaansaattamiselle mainitut kaksi tärkeää edellytystä.

Katsomme, että valiokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää ulkoasiainvaliokunnalle seuraavan lausuman hyväksymistä:

Eduskunta edellyttää, että Schengen-sopimukset saatetaan Suomessa voimaan vasta sitten, kun on varmistunut, että kaikissa alueen maissa ulkorajojen valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja toimenpiteet huume- ja muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi on saatettu kestäväälle tasolle.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1998

Toimi Kankaanniemi /skl
Kari Myllyniemi /kesk
Juhani Alaranta /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Katson, että valiokunnan olisi tullut sisällyttää kohtaan ”Valiokunnan kannanotot / Yleisperustelut” seuraava kannanotto:

Valiokunta katsoo, että Schengenin sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen on yksi merkittävä askel kohti Euroopan liittovaltiota.

En hyväksy laittoman maahantulon kriminalisointia koskevan pykälän (URL 17:18) 2 momenttia. Pidän tarpeettomana, jopa haitallisena toimenpiteistä luopumista koskevan säännöksen

sisällyttämistä lainkohdan 2 momenttiin. Suomen rikoslaissa on asiaa koskeva yleinen säännös ja sen korostaminen sisällyttämällä se yksittäiseen pykälään saattaa haitata lain soveltamista, jopa kokonaan vesittää sen tarkoituksen. Sen vuoksi olen valiokunnassa URL-esityksen käsittelyssä ehdottanut sanotun 2 momentin poistamista.

Yhdyn ed. Kankaanniemen eriävään mielipiteeseen 1 siltä osin kuin se koskee sopimuksen voimaansaattamista koskevaa perustelulausumaa.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1998

Sulo Aittoniemi /kesk

Yhdyn ed. Aittoniemen eriävään mielipiteeseen.

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 1998

Kari Myllyniemi /kesk

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/1998 vp

Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä maaliskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 20/1998 vp Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainneuvos Juhani Hyttiäinen ja lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakkuri, ulkoasiainministeriö
- ylijohtaja Risto Veijalainen, hallitusneuvos Pentti Visanen, hallitusneuvos Pekka Järviö, rajavartiolaitoksen esikunnan osastopäällikkö Juhani Uusitalo, rajavartiolaitoksen esi-

kunnan apulaisosastopäällikkö Timo Eckstein ja komisario Minna Hulkkonen, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Eeva-Liisa Koivuneva, työministeriö
- toimistopäällikkö Lauri Ervola, Tullihallitus
- johtaja Jussi Ilvesmäki, Ulkomaalaisvirasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä
- rikosylitarkastaja Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- ylikonstaapeli Jouko Lehtinen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- lakimies Antero Jaakkola, Suomen Kuntaliitto
- pääluottamusmies Markku Pietikäinen, Rajavartiolaitosto ry
- puheenjohtaja Veli-Matti Mattila, Merivartioliitto ry

- puheenjohtaja Tauno Taipalus, Tulliliitto ry
- puheenjohtaja Kari Tähtivaara, Tullivirkamiesliitto ry
- rikoskomisario Teijo Ristola, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- II varapuheenjohtaja Mikko Pöyry, Suomen Nimismiesyhdistys ry
- lakimies Sari Sirva, Pakolaisneuvonta ry
- toimitusjohtaja Heikki Kääriäinen, Linja-autoliitto ry
- toimitusjohtaja Per Forsskähl, Suomen Varustamoyhdistys ry

- toimitusjohtaja Hans Ahlström, Ahvenanmaan Varustamoyhdistys ry
- apulaisjohtaja Jukka Rahko ja Helsingin asemapalvelupäällikkö Tapio Mäkinen, Finnair Oy
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Kari Joutsamo
- professori Pekka Koskinen.

Ilmailulaitos ja Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry ovat antaneet asiasta kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen liittymistä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehtyyn Schengenin sopimukseen koskevan pöytäkirjan, Suomen liittymistä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen koskevan sopimuksen sekä Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden sekä Islannin ja Norjan välillä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen. Pöytäkirja ja sopimukset on allekirjoitettu Luxemburgissa joulukuussa 1996. Niiden lisäksi eduskunnan suostumusta pyydetään kahdelle Schengenin yleissopimuksen mukaisesti annettavalle selitykselle, jotka sisältävät liittymissopimusta täydentäviä oikeudellisia velvoitteita.

Liittymispöytäkirjalla ja -sopimuksella Suomi tulee Schengenin sopimuksen ja yleissopimuksen (Schengenin sopimukset) sopimuspuoleksi. Schengenin sopimusten keskeinen sisältö on henkilöiden rajatarkastusten lakkauttaminen sopimuspuolten välisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten, yleissopimuksessa määriteltyjen tarkastusten suorittaminen alueen ulkorajoilla. Yleissopimuksessa on myös määräyksiä liikkumisvapauden vastapainoksi toteutettavista rajatarkastuksista korvaavista toimenpiteistä, joiden avulla tehostetaan sisäisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä vastaavien viranomaisten yhteistyötä. Yleissopimuksen perusteella otetaan myös

käyttöön sopimuspuolten yhteinen tietojärjestelmä.

Kolmannessa esitykseen sisältyvässä sopimuksessa, yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla tehdyssä sopimuksessa on luotu järjestely, jonka perusteella Islanti ja Norja osallistuvat muutoin vain Euroopan unionin jäsenvaltioille avoimeen Schengenin sopimusten mukaiseen yhteistyöhön ja jolla samalla varmistetaan perinteisen pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden jatkuvuus. Yhteistyösopimuksen perusteella Schengenin sopimuksia ja niihin liittyvää säännöstöä sovelletaan Schengenin sopimusten sopimuspuolena olevien valtioiden sekä Islannin ja Norjan välisissä suhteissa.

Schengenin sopimukset tulevat Suomen osalta voimaan sen jälkeen, kun kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet hyväksymistoimenpiteiden suorittamisesta. Erikseen ratkaistaan tällöin kuitenkin vielä se, milloin sopimuksia aletaan soveltaa Suomessa. Sopimusten soveltaminen edellyttää laajoja teknisiä valmisteluja, muun muassa yhteyksien rakentamista Schengenin yhteiseen tietojärjestelmään sekä sisäisen ja ulkoisen liikenteen erottelua lentoasemilla. Soveltamisen edellytyksenä on myös tehokkaiden ulkorajatarkastusten toteuttaminen ja yleissopimuksessa määrättyjen korvaavien toimenpiteiden käyttöönotto. Todennäköinen soveltamisen alkamisaikankohta on vuoden 2000 paikkeilla.

Esitykseen sisältyvät ehdotus laiksi Suomen liittymisestä Schengenin yleissopimukseen tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä ehdotukset laeiksi poliisilain, ulkomaalaislain, rikoslain, pakkokeinolain ja ampuma-aselain muuttamisesta. Ehdotetut lait

ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimukset, minkä vuoksi niiden voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella. Rikoslakia koskevat muutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Valiokunta toteaa, että Schengenin sopimusten tarkoituksena on henkilöiden rajatarkastusten poistaminen sopimuspuolten välisiltä rajoilta ja yhdenmukaisten tarkastusten toteuttaminen sopimuspuolina olevien valtioiden ulkorajoilla. Sopimuksilla pyritään toteuttamaan sopimuspuolina olevien valtioiden välillä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 7 a artiklassa tarkoitettu henkilöiden vapaa liikkuminen. Schengenin sopimusten määräykset on tarkoitettu sovellettaviksi vain niin kauan, kunnes Euroopan unionin vastaavat järjestelyt tulevat voimaan. Amsterdamin sopimuksella Schengen-järjestelmä sulautetaan Euroopan unionin rakenteisiin. Tältä osin valiokunta viittaa hallituksen esityksestä 245/1997 vp ulkoasiainvaliokunnalle antamaansa lausuntoon (HaVL 6/1998 vp).

Sisärajatarkastusten lakkauttamisen vastapainona yleissopimus sisältää sisä- ja oikeusviranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parantavia toimenpiteitä, joiden tarkoitus on ehkäistä vapaan liikkumisen haittavaikutuksia. Lisäksi Schengenin yleissopimuksessa ovat muun muassa määräykset Schengen-yhteistyön keskeisestä työvälineestä, yhteisestä tietojärjestelmästä ja siihen liittyvät tietosuojamääräykset.

Hallintovaliokunta on Suomen liittymisneuvotteluiden aikana antanut Schengenin sopimusjärjestelystä lausuntonsa suurelle valiokunnalle (HaVL 8/1995 vp). Lisäksi valiokunta on saanut pari kertaa istuntokaudessa sisäasiainministeriön informaatiota Schengen-työskentelyn kulloinkin ajankohtaisista asioista. Tässä yhteydes-

sä on syytä todeta, että Suomi on liittymissopimuksen allekirjoittamisesta lukien osallistunut vakiintuneen käytännön mukaisesti Schengenin toimielinten työskentelyyn samanvertaisena niiden valtioiden kanssa, joiden osalta sopimukset ovat jo voimassa.

Valiokunta ei toimialansa huomioon ottaen ole arvioinut sopimusjärjestelyyn liittyviä kysymyksiä yksityiskohtaisesti Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslainsäädännön näkökulmasta, vaikka on nähtävissä, että esillä oleva kokonaisuus ei tässä suhteessa ole kaikilta osin ongelmaton.

Sisärajat

Sisärajoja koskevien Schengenin yleissopimuksen määräysten mukaan sopimuspuolina olevien valtioiden väliset rajat voidaan ylittää mistä tahansa ilman henkilöiden tarkastusta. Poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan kuitenkin myös sisärajoilla ottaa rajoitetuksi ajaksi käyttöön rajatarkastukset yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Yleissopimus ei estä sen sopimuspuolina olevia valtioita suorittamasta sisärajatarkastusten sijasta henkilöiden tarkastuksia rajan läheisillä alueilla kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Valiokunta toteaa, että kaikkien Pohjoismaiden kesken on jo 1950-luvulta sovellettu pohjoismaista passi- ja liikkumisvapauden järjestelmää, jonka poliittinen merkitys vapaan liikkumisen edelläkävijänä Euroopassa on nyttemmin Schengen valtioiden puolelta tunnustettu. Schengenin sopimusten tavoitteet vastaavat hyvin pohjoismaisia näkemyksiä ihmisten liikkumisvapaudesta. Suomen ja muiden Pohjoismai-

den neuvottelutavoite laajan vapaan liikkuvuuden alueen aikaansaamiseksi Eurooppaan yhdistämällä kaksi olemassa olevaa järjestelmää on meneillään olevassa Schengen-järjestelyssä toteutumassa.

Ulkorajojen valvonta ja ulkorajatarkastukset

Yleissopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden ja kolmansien valtioiden väliset rajat voidaan ylittää vain rajanylityspaikkojen kautta. Sisärajailta poistettujen tarkastusten sijasta tulee suorittaa yleissopimuksen perusteella kaikkialla Schengen-alueen ulkorajoilla yhdenmukaiset tarkastukset kansallisen lainsäädännön edellyttämässä järjestyksessä. Ulkorajatarkastusten suorittamisesta ja maahantuloedellytyksistä on määräyksiä yleissopimuksen 3—8 artiklassa. Ulkorajatarkastuksiin sovellettavat yhteiset menettelyt vahvistaa Schengenin toimeenpaneva komitea. Ulkorajatarkastusten asianmukaista suorittamista varten tarkastuksista vastaavilla viranomaisilla on yhteys Schengenin yhteiseen tietojärjestelmään.

Suomella on yleissopimuksen mukainen ulkoraja Venäjän ja Viron kanssa, minkä lisäksi ulkorajamääräyksiä sovelletaan myös kansainvälisillä lentokentillä ja satamissa. Suomen suorittamat henkilöliikenteen rajatarkastukset vastaavat suurimmaksi osaksi jo nykyisellään Schengenin edellyttämää tasoa. Lentoasemilla on kuitenkin tehtävä uudelleenjärjestelyjä ulkoisen ja sisäisen liikenteen erottelun vuoksi.

Ulkorajan ylityksen yhteydessä jokaisen, myös sopimuspuolen kansalaisen, henkilöllisyys on todettava matkustusasiakirjasta. Lisäksi kolmannen valtion kansalaisten maahantuloedellytykset, jotka on määritelty yleissopimuksessa, on selvitettävä. Matkustusasiakirjan ohella tällöin tarkastetaan ainakin viisumi, toimeentuloon ja paluumatkaan riittävät varat sekä se, että henkilö ei ole Schengenin yleissopimuksen mukaisessa yhteisessä maahantuloikieltoluettelossa. Tarkastuksessa on lisäksi otettava huomioon kaikkien sopimuspuolien kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen vaikuttavat seikat. Sopimuspuoli voi yleissopimuksessa mainituista syistä poikkeustapauksissa päästää maahan myös sellaisen ulkomaalaisen, joka ei täytä kaikkia

maahantulon edellytyksiä, mutta tällöin henkilöllä ei ole oikeutta siirtyä muiden sopimuspuolten alueelle.

Olennaista Schengenin sopimusten soveltamisessa on sopimuspuolten keskinäinen luottamus siihen, että kaikki sopimuksia soveltavat valtiot pystyvät ja haluavat hoitaa ulkorajojen valvontaan liittyvät velvoitteensa sovitulla tavalla. Ulkorajavalvonta ei ole tässä suhteessa vielä kaikilta osin sopimusjärjestelyn edellyttämällä tasolla, mihin Suomen puolelta on syytä kiinnittää huomiota sopivalla tavalla.

Viisumit ja kolmannen valtion kansalaisten liikkuminen Schengen-alueella

Yleissopimus sisältää määräyksiä viisumipolitiikan harmonisimisesta ja yhteisestä viisumista, sen myöntämisedellytyksistä sekä kolmansien valtioiden kansalaisten oleskelusta ja liikkumisesta Schengen-alueella.

Sopimuspuolen myöntämä Schengen-viisumi oikeuttaa sen haltijan oleskelemaan kaikkien sopimuspuolten alueella yhteensä enintään kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden ajanjakson aikana. Oleskelun enimmäisaika vastaa myös pohjoismaisessa käytännössä omaksuttuja rajoituksia.

Schengen-viisumin myöntämisedellytykset on määritelty yleissopimuksessa ja toimeenpanevan komitean yleissopimuksen perusteella hyväksymissä soveltamisohjeissa. Schengen-viisumin myöntämisedellytykset ovat jonkin verran tiukemmat kuin Suomen nykyisin noudattama käytäntö, joskaan yhteisten viisumiohjeiden soveltamisessa ei ole vielä päästy yhdenmukaiseen käytäntöön kaikkien yleissopimusta jo soveltavien valtioiden kesken. Erityistapauksissa voidaan Schengen-viisumin sijasta myöntää myös kelpoisuusalueeltaan rajoitettu kansallinen viisumi.

Schengen-yhteistyön puitteissa on sovittu, minkä maiden kansalaiset ovat viisumivapaita ja minkä maiden kansalaiset viisumivelvollisia kaikkiin sopimuspuolina oleviin valtioihin. Lisäksi on joukko maita, joiden osalta ei ole toistaiseksi päästy yksimielisyyteen viisumipakon poistamisesta kaikissa sopimuspuolina olevissa valtioissa. Viimeksi mainittuja maita ovat muun

muassa kaikki Baltian maat, joiden osalta pää-tösvalta on siten sopimuspuolilla. Pohjoismaat ovat sopineet kaikkien Baltian maiden kanssa viisumivapaudesta ja informoineet tästä myös Schengenin sopimusten sopimuspuolia yleissopi-muksen edellyttämällä tavalla, vaikka yleissopi-muksen määräykset eivät vielä muodollisesti Pohjoismaita velvoitakaan. Lisäksi viisumivel-vollisten maiden luetteloon sisältyy eräitä valtioi-ta, joiden kanssa Suomella on voimassa viisumi-vapausjärjestelyt, jotka on jo purettu tai pure-taan yleissopimuksen voimaantuloon mennessä.

Yleissopimuksessa on myös määräyksiä sopi-muspuolena olevassa valtiossa laillisesti oleskele-van ulkomaalaisen (muun kuin sopimuspuolen kansalaisen) liikkumisesta sopimuspuolten alueella. Kolmen kuukauden yhtäjaksoista oles-kelua pitempiäaikaista oleskelua varten tarvittava oleskelulupa on edelleen kansallinen lupa, joka myönnetään kansallisen lainsäädännön mu-kaan. Voimassa olevan, sopimuspuolen myöntä-män oleskeluluvan turvin sen haltija voi oleskella tilapäisesti kaikkien sopimuspuolten alueella il-man erillistä viisumia.

Valiokunnalla ei saamansa selvityksen perus-teella ole viisumeita ja kolmannen valtioiden kansalaisten liikkumista Schengen-alueella kos-kevilta osin huomauttamista käsiteltävänä ole-viin sopimusmääräyksiin ja niistä johtuviin kan-sallisiin säännöshdotuksiin. Kuten edellä lausu-tusta ilmenee, nykyiset Schengen-valtiot eivät ole päässeet yksimielisyyteen kaikilta osin viisumi-asioissa. Sopimusjärjestelyn käytännön sovelta-mistilanteissa ja Schengen-yhteistyössä muutoin-kin Suomen on luonnollisesti pyrittävä vaikutta-maan tehtäviin ratkaisuihin omista lähtökohdis-taan.

Kuljetusyhtiöiden vastuu

Yleissopimuksen 26 artikla edellyttää, että sopi-muspuolet säätävät sisäisessä lainsäädännössään kolmansien valtioiden kansalaisia Schengen-alueelle kuljettavien liikenteenharjoittajien vel-vollisuudesta varmistua siitä, että näillä ovat tar-vittavat matkustusasiakirjat, sekä liikenteenhar-joittajien takaisinkuljetusvelvollisuudesta. Li-säksi artiklassa edellytetään, että sopimuspuolet ottavat käyttöön seuraamuksia niitä liikenteen-

harjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat Schengen-alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole tarvittavia matkustusasiakirjoja. Seuraamukset on toteutet-tava noudattaen pakolaisten oikeusasemaa kos-kevan yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusase-maa koskevan pöytäkirjan määräyksiä (SoPS 77—78/1968, Geneven yleissopimus ja sen pöytäkirja), ja kunkin sopimuspuolen perustus-lakia.

Seuraamuksien käyttöön ottaminen koskee yleissopimuksen mukaan sellaisia liikenteenhar-joittajia, jotka kuljettavat kolmannesta maasta ilma- tai meriteitse ulkomaalaisia, joilla ei ole tarvittavia matkustusasiakirjoja. Määräyksiä so-velletaan myös kansainvälistä maantieliikennet-ä harjoittavaan liikenteenharjoittajaan, joka kuljettaa ryhmiä linja-autolla, lukuun ottamatta rajaliikennettä. Liikenteenharjoittajia koskevilla seuraamuksilla pyritään estämään laitonta maa-hanmuuttoa.

Saadun selvityksen mukaan Schengenin yleis-sopimukseen pohjautuva seuraamusjärjestelmä on voimassa Suomea ja Ruotsia lukuun ottamat-ta kaikissa muissa Schengen-maissa. Lisäksi Suomen nykyisen ulkomaalaislain (378/1991) 44 §:ssä, joka jää pienin muutoksin voimaan, on säädetty liikenteenharjoittajan takaisinkuljetus-velvollisuudesta ja kustannusten korvaamisesta. Vastaava säännös oli aiemmin ulkomaalaislain (400/1983) 22 §:ssä. Tätä ennen oli ulkomaalais-asetuksessa (1987/1958) säännös, jonka mukaan aluksen päällikön, laivanvarustajan ja tämän käyttämä laivanselvitysliike olivat velvollisia korvaamaan valtiolle aluksesta luvattomasti maahan jääneen ulkomaalaisen oleskelusta ja maastapoistamisesta aiheutuneet kustannukset.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen hyväksyminen ei merkitse passintarkastustehtä-vien siirtämistä liikenteenharjoittajien vastuulle. Vaikka liikenteenharjoittajien on tutkittava mat-kustusasiakirjat huolellisesti, on selvää, ettei lii-kenteenharjoittajilta voida edellyttää erityis-asiantuntemusta matkustusasiakirjojen väären-nysten suhteen. Liikenteenharjoittajilta ei myös-kään voida edellyttää, että ne estävät matkustus-asiakirjojen hävittämisen matkan aikana, vaan riittävää on, että tarkastus on tehty matkan al-kaessa.

Hallituksen esityksessä rikoslain 16 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 29 §, jossa ilman matkustusasiakirjoja olevan matkustajan kuljetaminen säädetään rangaistavaksi. Rangaistusvastuu ulotetaan koskemaan oikeushenkilöä rikoslain 16 luvun 32 §:ssä. Toimenpiteistä luopumisesta säädetäisiin rikoslain 16 luvun 30 §:ssä. Valiokunta katsoo, että erillinen toimenpiteistä luopumista koskeva säännös on tarpeen, koska Schengenin yleissopimus velvoittaa ottamaan käyttöön maahantulosäännösten rikkomista koskevia seuraamuksia vain, mikäli muuta ei aiheudu pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen veloitteista. Tämän näkökulman varmistamiseksi on valiokunnan käsityksen mukaan erityinen toimenpiteistä luopumista koskeva säännös tarpeen.

Saadun selvityksen mukaan aikataulusyistä ei ole ollut mahdollista suunnitella ja harkita erillistä hallinnollista seuraamusmaksua kysymyksessä oleville liikenteenharjoittajan laiminlyönneille, vaan seuraamus on ollut pakko rakentaa nykyisen oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan järjestelmän varaan. Valiokunnan käsityksen mukaan seuraamusjärjestelmää, jos se hyväksytään esityksen mukaisessa muodossa, joudutaan eri seikat huomioon ottaen vielä myöhemmin erikseen arvioimaan.

Kuten esityksen yleisperusteluissa on todettu, esitystä käsiteltäessä on otettava huomioon, että eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä HE 6/1997 vp, joka sisältää nyt käsiteltävänä olevan esityksen kanssa päällekkäisiä muutosehdotuksia rikoslakiin. Saadun selvityksen mukaan näihin esityksiin liittyvien säännösehdotusten käsittely on parhaillaan vireillä lakivaliokunnassa. Hallintovaliokunta on muutoinkin ottanut kantaa ehdotettuihin rikoslain muutoksiin vain rajoitetusti.

Schengenin yleissopimuksen suhde Geneven yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Schengenin yleissopimuksen turvapaikkahakemuksia koskevat artikkelit ovat syrjäytyneet Dublinin yleissopimuksen voimaantulon myötä. Yleissopimus tulee kuitenkin sovellettavaksi tilanteissa, joissa on arvioitava sen suhdetta Gene-

ven yleissopimukseen ja sen pöytäkirjaan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (SoPS 18—19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus).

Schengenin yleissopimuksessa on nimenomaisesti todettu, että yleissopimusta sovellettaessa noudatetaan Geneven yleissopimuksen ja sen pöytäkirjan määräyksiä, joissa määritellään pakolaisille annettava vähimmäissuoja.

Sen sijaan Schengenin yleissopimukseen ei sisälly viittausta Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Yleissopimuksen mukaan sen määräyksiä sovelletaan vain sikäli, kuin ne eivät ole ristiriidassa yhteisöoikeuden säännösten kanssa. Euroopan unionin oikeuteen kuuluvat kuitenkin ne ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suoja koskevat kansainväliset yleissopimukset, joiden sopimuspuolia jäsenvaltiot ovat. Kaikki unionin jäsenvaltiot ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolia. Näin ollen Schengenin yleissopimusta sovelletaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset huomioon ottaen.

Poliisiyhteistyö

Valiokunta toteaa, että poliisiyhteistyötä koskevat määräykset muodostavat keskeisen osan yleissopimuksen sääntelemistä korvaavista toimenpiteistä, joiden avulla on tarkoitus ehkäistä sisäraajatarkastusten poistamisesta aiheutuvia haittoja ja parantaa poliisin toimintamahdollisuuksia. Myös hallituksen esityksessä todetaan, että poliisiyhteistyötä koskevien määräysten merkitys on erityisesti korostunut viime vuosina rikollisuuden kansainvälistymisen myötä.

Schengen-yhteistyön sopimuspuolet sitoutuivat yhteiseen perusperiaatteeseen, jonka mukaan niiden poliisiviranomaiset tekevät yhteistyötä ja antavat virka-apua toisten sopimuspuolten poliisiviranomaisille rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi. Avunanto tapahtuu kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja viranomaisten toimivallan puitteissa. Yhteistyö tapahtuu muun muassa tietojenvaihtoa ja yhdyshenkilöiden vaihtoa kehittämällä. Schengenin yhteinen tietojärjestelmä on poliisiyhteistyön keskeinen työväline. Suomessa on joustava ja moderni lainsäädäntö kansainvälisestä oikeusavusta rikosasiois-

sa, minkä vuoksi Schengenin yleissopimuksen vaikutukset eivät tässä suhteessa ole suuria.

Poliisiyhteistyön keskeiset operatiiviset määräykset ovat yleissopimuksen 40 ja 41 artikloissa, joissa on määritelty rajan yli toisen sopimuspuolen alueelle ulottuvan tarkkailun ja takaa-ajon edellytykset ja toteuttamistavat. Hallituksen esityksessä todetaan, että yleissopimuksen määräykset selventävät samalla myös pohjoismaiden välillä jo perinteisesti harjoitettua poliisiyhteistyötä. Rajan yli ulottuva tarkkailu ja takaa-ajo merkitsevät rajoitetun toimivallan antamista vieraan valtion viranomaisille Suomen alueella ja ovat siten yleissopimuksesta johtuvista lainsäädännön muutoksista periaatteelliselta merkitykseltään suurimpia. Tosiasialliselta vaikutukseltaan merkittävämpänä voidaan kuitenkin pitää Schengenin tietojärjestelmän käyttöön ottamista, joka käsitellään jäljempänä erikseen.

Takaa-ajo voi tapahtua ainoastaan maarajan ylitse, joten Suomen osalta se tulee koskemaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välistä maarajaa. Rajan yli ulottuvan tarkkailun suorittaminen ei edellytä yhteistä maarajaa, vaan se voi tapahtua kaikkien sopimuspuolten välillä. Sekä tarkkailu että takaa-ajokin tapahtuvat yleissopimuksessa määritellyin edellytyksin ja yleensä sen valtion etukäteissuostumuksen perusteella, jonka alueella tehtävä halutaan suorittaa. Kiireellisissä tapauksissa toimenpiteet voivat tapahtua ilman ennakolta hankittavaa suostumusta. Tarkkailua ja takaa-ajoa suorittavalla virkamiehellä on oikeus kantaa virka-asetta, jonka käyttö on rajoitettu hätävarjelutilanteisiin. Lisäksi takaa-ajavilla virkamiehillä on kiinniotto-oikeus toisen sopimuspuolen alueella. Rajan yli ulottuva tarkkailu ja takaa-ajo tapahtuvat sen valtion lainsäädäntöä noudattaen, jonka alueella toimintaa suoritetaan, ja kyseisen valtion viranomaisten valvonnassa.

Yleissopimuksessa määriteltyjen puitteiden pohjalta rajan yli ulottuvan tarkkailun ja takaa-ajon edellytykset täsmennetään kahdenvälisin sopimuksin sopimuspuolten kesken. Suomen, Ruotsin ja Norjan kesken valmistellaan täydentävää sopimusta siten, että järjestely voidaan saattaa voimaan kun Schengenin sopimusten soveltaminen Pohjoismaissa alkaa. Suomella ovat

jo Ruotsin ja Norjan kanssa voimassa kahden väliset rajatulliyhteistyösopimukset (SoPS 1—2/1993 ja 36—37/1969), joiden perusteella tulliviranomaiset voivat toimia valvontavyöhykkeellä molemmiin puolin rajaa.

Liittymissopimuksessa on nimetty ne viranomaiset, jotka voivat suorittaa rajan yli ulottuvaa tarkkailua ja takaa-ajoa. Esityksen mukaan Suomessa tällaisia viranomaisia ovat poliisin sekä rajoitetusti rajavartiolaitoksen ja tullin virkamiehet.

Rajan yli tapahtuvan takaa-ajon Suomen valtion alueelle ja Suomen valtion alueelta voidaan arvioida jäävän harvinaiseksi. Saadun selvityksen perusteella voidaan myös arvioida, että tarkkailu tulee Suomen osalta pääasiassa tapahtumaan ennalta esitetyn oikeusapupyynnön perusteella. Vieraan valtion poliisimiehen tarkkailu Suomen alueella tulee olemaan harvinaista. Kiireellinen tarkkailu voi tapahtua lähinnä vain Ruotsista ja Norjasta. Suomen viranomaisten osalta Schengen-tarkkailutoiminta painottunee nykyarvion perusteella yhteistyöhön Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Alankomaiden viranomaisten kanssa liittyen erityisesti huumausainerikosten tutkintaan.

Hallituksen esityksen mukaan Suomen Euroopan unionin jäsenyyden seurauksena toteutetun tavaraliikenteen systemaattisten tarkastusten poistamisen voidaan arvioida lisänneen huumausainerikollisuutta. Henkilöliikenteen mukana kulkeutuvien laittomien huumausainemäärien voidaan arvioida edelleen kasvavan jonkin verran, kun myös henkilötarkastukset poistetaan. Samalla ajoneuvorikollisuuden ja laittoiman maahanmuuton arvioidaan lisääntyvän. Esityksen mukaan Schengenin sopimusten voimaantulon mahdollisia kokonaisvaikutuksia voidaan luotettavasti arvioida vasta sopimusten soveltamisen alettua.

Saadun selvityksen perusteella voidaan arvioida, että liittyminen Schengenin sopimukseen ei sinänsä lisää kovinkaan paljon rikollisuutta, koska esimerkiksi tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat periaatteet ovat unioniin liittymisen myötä voimassa Suomessa. Saadun selvityksen mukaan kuitenkin varsinkin sellaisella rikollisuudella, joka tuottaa taloudellista hyötyä, on

taipumus lisääntyä valvonnan vähentyessä. Lisäksi on otettava huomioon, että rajojen avautuminen vaikeuttaa rikosten tutkintaa. Esimerkiksi rikoksella viedyn omaisuuden palauttaminen ja rikosentekijän saaminen vastaamaan teoistaan hankaloituvat entisestään. Rikollisuustilannetta on seurattava tarkkaan ja reagoitava nopeasti ennustettavissa olevaan kokonaiskehitykseen. Tässä suhteessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota järjestäytyneeseen ja kansainväliseen rikollisuuteen, minkä vuoksi on ajankohtaista arvioida niin sanottujen epäkonventionaalisten tutkintamenetelmien käyttöönottoa myös Suomessa.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota vielä siihen seikkaan, että Pohjois-Suomessa erityisesti Norjan ja Ruotsin maarajaan rajoittuvissa nykyisissä kihlakunnissa turvataan riittävät poliisin henkilöresurssit. Tämä on tarpeen muun ohella sen johdosta, että tullin ja rajavartiolaitoksen voimavaroja on supistettu näillä alueilla voimakkaasti.

Schengenin yleissopimuksen mukaan huumausaineiden laittoman maahantuonnin estämiseen tähtäävät toimenpiteet keskitetään ulkorajatarkastusten yhteyteen. Laitonta kauppaa pyritään torjumaan myös syventämällä poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyötä, tietojenvaihtoa kehittämällä ja kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaistamalla. Myös keskinäisen oikeusavun tehostamiseen kiinnitetään huomiota. Laittoman kaupan tuottojen takavarikointi mahdollistetaan valtion sisäisellä lainsäädännöllä. Yleissopimus määrää myös laittoman kaupan valvottujen läpilaskujen käyttöönotosta.

Tietojärjestelmä ja tietosuojat

Schengenin yleissopimuksen soveltamisen ja sisärajatarkastusten lakkauttamisen kannalta on tärkeää nopea ja varma tietojen vaihto sopimuspuolten viranomaisten välillä. Tätä tarkoitusta varten yleissopimuksessa määrätään yhteisen atk-pohjaisen tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta. Tietojärjestelmä koostuu Strasbourgissa sijaitsevasta keskusyksiköstä ja siihen yhteydessä olevista, sopimuspuolten ylläpitämistä kansallisista järjestelmistä, joiden toiminnasta vastaa kansallinen tietojärjestelmäyksikkö (SIRENE).

Suomen kansallinen SIRENE-toimisto on tarkoitus perustaa keskusrikospoliisin yhteyteen, joka vastaa myös Euroopan poliisivirastosta tehdyn yleissopimuksen (EUROPOL) mukaisesti perustettavan kansallisen yksikön toiminnasta.

Yleissopimuksessa on määritelty, mitkä tiedot sisällytetään tietojärjestelmään, mihin tarkoitukseen järjestelmässä olevia tietoja voidaan käyttää, millä viranomaisilla on tietojärjestelmän käyttöoikeus ja miten tietojärjestelmään sisältyvien henkilötietojen tietosuojat on järjestettävä. Tietojärjestelmään syötetään tiedot muun muassa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista varten etsittävistä henkilöistä, maahantulokieltoon määrättyistä kolmansien valtioiden kansalaisista, kadonneista henkilöistä, haasteen tiedoksiantoa tai rangaistuksen täytäntöönpanoa varten etsittävistä henkilöistä, todistajista ja myös takavarikoitavista esineistä ja anastetuiksi ilmoitetuista ajoneuvoista.

Schengenin yhteiseen tietojärjestelmään kerätään suuri määrä henkilötietoja, joita siihen oikeutetut viranomaiset käyttävät kaikissa sopimuspuolina olevissa valtioissa. Tietojenvaihdon laadun ja suuret mittasuhteet huomioon ottaen yleissopimuksen yhteistä tietojärjestelmää koskeviin artikloihin sisältyvät myös tarkat määräykset henkilötietojen käytöstä, suojaamisesta, niiden paikkaansa pitävyyden varmistamisesta ja säilytysajoista kansallisen rekisteröinnin ja sopimuspuolten välisen tietojenvaihdon yhteydessä. Yleissopimuksessa on määritelty, mitkä tiedot voidaan sisällyttää yhteiseen tietojärjestelmään, mutta jokainen valtio ratkaisee viime kädessä itse, mitä henkilötietoja se järjestelmään ilmoittaa. Tässä suhteessa on syytä korostaa Schengenmaiden mahdollisimman yhtenäistä toimintalinjaa.

SIS-tietojärjestelmän käyttöoikeus Suomessa tulisi olemaan poliisin lisäksi niille kuuluvien tehtävien hoitamiseen liittyvissä asioissa rajavartiolaitoksella, Ulkomaalaisvirastolla, tullilla ja ulkoasiainministeriöllä.

Schengenin yleissopimus edellyttää sopimuspuolten turvaavan sisäisin lainsäädäntötoimin henkilötietojen vähimmäissuojan yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen (SopS

35—36/1992) vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Sopimuspuolten on lisäksi muun muassa nimettävä kansallinen valvontaviranomainen kansallisen tietojärjestelmän toiminnan valvontaa varten. Suomessa valvontatehtävää hoitaisi tietosuojavaltuutettu. Yksilön oikeuksien turvaamiseksi jokaisella on oikeus saada tieto itseään koskevista tietojärjestelmään syötetyistä tiedoista ja vaatia virheellisten tietojen korjaamista. Yleissopimuksen tietosuojaa koskevat määräykset edellyttävät Suomessa poliisin henkilörekisterilainsäädännön osalta jonkin verran nykyistä tarkempia säännöksiä henkilötietojen suojaamisessa.

Schengenin sopimusjärjestelyn johdosta tarpeelliset muutosehdotukset poliisin henkilörekistereistä annettuun lakiin ovat halintovaliokunnan käsiteltävänä erillisen hallituksen esityksen (HE 22/1998 vp) pohjalta.

Valiokunnan esittämät pykälämuutokset ja muut huomautukset

Laki poliisilain muuttamisesta (hallituksen esityksen 2. lakiehdotus). Valiokunta esittää, että poliisilain 22 a §:n 1 momentin moniselitteistä sanamuotoa täsmennetään siten, että lakiteksteistä ilmenee riittävän selkeästi, minkä maan poliisimiestä momentin toimivaltuudet koskevat. Momentin sanamuoto voisi siten kuulua seuraavasti: ”*Vieraan valtion poliisimiehellä on oikeus hänen maansa alueella verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksenteikijän takaa-ajoon Suomen alueella...*”.

Lakiehdotuksen 22 a §:n 1 momentista poiketen 2 momentissa ei mainita ”*verekseltä tavattua rikoksenteikijää*”. Valiokunta esittääkin voimakeinojen käyttämistä koskevan 2 momentin muuttamista vastaamaan tältä osin 1 momenttia. Saadun selvityksen mukaan 1 momentissa käytetyllä termillä ”*pakeneva rikoksenteikijä*” on haluttu korostaa sitä seikkaa, että vieraan valtion poliisimiehellä on oikeus kiinniottoon vain rajan yli tapahtuvan takaa-ajotilanteen päätteeksi. Vieraan valtion poliisimiehelle ei ole tarkoitus antaa 22 a §:ssä yleistä kiinniotto-oikeutta Suomen alueella.

Valiokunta kiinnittää lisäksi 22 a §:n 2 momentin kohdalla huomiota siihen, että momen-

tista puuttuu viittaus rikoslain hätävarjelua koskeviin säännöksiin, vaikka voimakeinojen käyttö on sekä yleissopimuksessa että pykälän perusteluissa rajattu hätävarjelutilanteeseen. Lisäksi 2 momentista puuttuu viittaus rikoslain 3 luvun 9 §:ään, jossa säädetään voimakeinojen käytön liiottelusta. Valiokunta esittää 22 §:n 2 momentin muuttamista myös tältä osin.

Valiokunnan esittämässä muodossa 22 a §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti: ”*Oikeus voimakeinoin tapahtuvaan verekseltä tavatun tai pakenevan kiinniottoon on kuitenkin vain, jos kiinniottettava vastarintaa tekemällä koettaa välttää kiinnijoutumisen eikä suomalaisen poliisimiehen apua kiinniottoon ole viipymättä saatavilla. Voimakeinojen käytön edellytyksistä ja käytöstä on lisäksi voimassa, mitä muualla tässä laissa sekä rikoslaissa säädetään.*”

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen tekstin painovaiheessa tapahtuneen teknisen virheen vuoksi eduskunnalle annetusta hallituksen esityksestä puuttuu poliisilain 54 §:n 2 momentin muuttamista koskeva ehdotus, jonka valiokunta tässä yhteydessä esittää otettavaksi lakiehdotukseen. Tämän mukaan sisäasiainministeriölle esitetään annettavaksi oikeus antaa sitovia määräyksiä kansainväliseen sopimukseen perustuvien toimivaltuuksien käytöstä tehtävistä ilmoituksista ja selvityksistä. Lisäys liittyy Schengenin yleissopimuksen artikloissa 40 ja 41 säädettyihin tarkkailuun ja takaa-ajoon, joista hallituksen esityksen mukaan säädetään tarkemmin poliisilain 22 a ja 30 a §:ssä.

Valiokunnan ehdottamassa muodossa lakiehdotukseen lisättävä poliisilain 54 §:n 2 momentti, joka on otettava huomioon myös johtolauseessa, kuuluisi seuraavasti: ”*Sisäasiainministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä poliisivaltuuksien myöntämisestä, virkamerkistä, virkapuvusta, aseistuksesta, kiinni otettujen käsittelystä, haltuun otetun omaisuuden säilyttämisestä, poliisitutkinasta, kulkuneuvon pysäyttämisestä, automaattisesta tieliikenteen valvonnasta, voimakeinojen käyttämisestä, voimankäyttövälineistä, eläimen lopettamisesta, virka-avun antamisesta, poliisitoimenpiteiden kirjaamisesta ja kansainväliseen sopimukseen perustuvien toimivaltuuksien käytöstä tehtävistä ilmoituksista ja selvityksistä.*”

Laki rikoslain muuttamisesta (hallituksen esityksen 4. lakiehdotus). Yleissopimuksen 42 artiklan mukaan 40 ja 41 artiklassa tarkoitettujen tehtävien aikana toisen sopimuspuolen alueella toimivien virkamiesten katsotaan vastaavan tämän sopimuspuolen virkamiehiä sellaisten rikosten osalta, joiden kohteiksi he joutuvat tai joita he tekevät.

Lakiehdotuksessa artikla on otettu huomioon rikoslain 16 ja 40 luvussa ja vain eräiden rikosten osalta. Saadun selvityksen mukaan aikataulusyistä on ollut mahdollista ottaa lakiin tässä yhteydessä ainoastaan keskeisimmät Schengenin sopimuksen edellyttämät muutokset.

Laki ampuma-aselain muuttamisesta (hallituksen esityksen 6. lakiehdotus). Lakiehdotuksen 17 §:n 11 kohdassa määritellään ne virkamiehet, joita ampuma-aselaki ei koske. Ehdotetussa muodossa lakitekstistä puuttuvat kuitenkin Norjan ja Islannin virkamiehet, minkä vuoksi lakitekstiä tulisi muuttaa.

Valiokunta ehdottaa, että ampuma-aselain 17 §:n 11 kohta kuuluisi seuraavasti: ”**tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä Schengenin yleissopimus, 40 tai 41 artiklassa tarkoitetuille vieraan valtion virkamiehille sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Schengenin sopimuksen ja Schengenin yleissopimuksen sopimuspuolten sekä Islannin ja Norjan välillä tehtyyn sopimukseen liittyneiden valtioiden**

virkamiehille kuuluvien ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisten vaarallisten ammusten siirtoa Suomeen tai Suomesta, tuontia, vientiä ja hallussapitoa, kun toiminta perustuu Schengenin yleissopimuksen mainituissa artikloissa tarkoitettuun tarkkailuun tai takaa-ajoon.”

Taloudelliset vaikutukset ja resurssit

Hallituksen esityksessä on selostettu Schengenin sopimukseen liittymisen taloudellisia vaikutuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomi varaa vuosittain valtion talousarviossa riittävät määrärahat Schengen-jäsenyydestä aiheutuviin kustannuksiin ja että samalla huolehditaan viranomaisten henkilö- ja muiden resursien riittävydestä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää lausuntonaan,

että ulkoasiainvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty, ja

että hallintovaliokunta puoltaa omalta osaltaan hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksymistä poliisilain 22 a §:n 1 ja 2 momenttia sekä ampuma-aselain 17 §:n 11 kohtaa koskevin muutoksin.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
 vpj. Kaarina Dromberg /kok
 jäs. Ulla Juurola /sd
 Timo Järvilahti /kesk
 Reijo Kallio /sd
 Toimi Kankaanniemi /skl
 Juha Karpio /kok
 Valto Koski /sd
 Osmo Kurola /kok

Pehr Löf /r
 Hannes Manninen /kesk
 Jukka Mikkola /sd
 Tuija Pohjola /sd
 Iivo Polvi /vas
 Veijo Puhjo /va-r
 Erkki Pulliainen /vihr
 Aulis Ranta-Muotio /kesk.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Hallintovaliokunta puoltaa lausunnossaan Suomen liittymistä Schengen-sopimuksiin tarkoittavien hallituksen esitysten hyväksymistä. Sopimusten perustavoite ihmisten vapaan liikkumisen mahdollistamiseksi Schengen-alueen sisällä on kannatettava.

Schengen-maissa asuu lähes 400 miljoonaa ihmistä ja niiden ulkopuolella lähes 5 000 miljoonaa ihmistä. Sopimukset merkitsevät suurta historiallista hanketta. Se poikkeaa käytännössä pohjoismaisesta passiunionista erityisesti laajuutensa ja jäsenmaidensa erilaisuuden suhteen.

Henkilöiden vapaan liikkumisen tavoitteen toteutumisen vastapainoksi Schengen-alueen ulkorajoja pyritään vahvistamaan. Lisäksi luodaan erittäin suuri ylikansallinen tietojärjestelmä kansallisten järjestelmien lisäksi ja yhdistämiseksi. Edelleen vieraan valtion viranomaisille annetaan rajan yli ulottuva tarkkailu- ja takaa-ajaoikeus, mitkä ovat valtion suvereniteetin kannalta merkittäviä asioita.

Sopimukset perustuvat jäsenmaiden väliseen luottamukseen. Kaikkien jäsenmaiden ulkorajojen valvonta ei ole ainakaan toistaiseksi riittävällä tasolla. Sisärajojen poistaminen ja sisärajatar-

kastuksista luopuminen antavat rikollisuuden leviämismahdollisuuksia koko laajalla alueella. Tähän ei ole toistaiseksi riittävästi varauduttu.

Huumerikollisuuden kasvu on erittäin vakava uhka. Se on suuri hinta liikkumisen vapaudesta. Sopimuksilla pitäisi rikollisuutta pystyä vähentämään, mutta tätä ei ole otettu edes viralliseksi tavoitteeksi.

Sopimukset siirtävät vastuuta matkustusasiakirjojen tarkastuksesta kuljetusliikkeille. Tähän toimintaan liittyvät velvollisuudet ja vastuu eivät ole selkeät.

Erittäin suureen uuteen ylikansalliseen tietojärjestelmään (SIS) liittyy tietosuojanäkökohtia, joita ei ole riittävästi selvitetty. Tietosuojavaltuutetun toimiston voimavarojen riittävydestä on syytä huolehtia. Muutoinkin sopimukseen liittyminen aiheuttaa lisäkustannuksia.

On tärkeää, että ennen Schengen-sopimusten voimaan saattamista varmistetaan, että kaikissa sen piiriin kuuluvissa maissa ulkorajavalvonta on luotettavalla tasolla sekä rikollisuuden ja erityisesti huumerikollisuuden kasvun torjuntamahdollisuudet ovat riittävät.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 1998

Toimi Kankaanniemi /skl