

/?I/A £ i Á ¿o03 -vyi

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

HE 92/2003 vp

tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: Ministeriö:
Lähetäjä: VM
Saapumispvm: Lähetyspvm:
HaV 14.10.2003
Täysistunto
14.10.2003 Tilakoodi:
Käsittely
päättynyt

Lopputoimi: PeVL 21/2003 vp
IiOpputoim.pvms 11.12.2003

11.12.2003		Lausunto lähetetty HaV	PeVL 21/2003 vp
11.12.2003		Valmistunut	PeVL 21/2003 vp
11.12.2003		Yksityiskohtainen käsittely	
11.12.2003	<i>Jatkettu I käsittely</i>	Jatkettu yleiskeskustelu	9.12.2003 esitelty lausuntoluonnos
09.12.2003	<i>Jatkettu 1 käsittely</i>	Yleiskeskustelu	lausuntoluonnos
11.11.2003	<i>Jatkettu I käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen Asiantuntijoiden kuuleminen	
23.10.2003	<i>I käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen -neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää valtiovarainministeriö - lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio oikeusministeriö (K) -Helsingin apulaispoliisipäällikkö Rauno Sintonen sisäasiainministeriön edustajana (K) - lainsäädäntöneuvos Tomi Vuori	

sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta
-professori Mikael Hiden (K)
-professori Olli Mäenpää (K)
-professori Kaarlo Tuori (K)
-professori Veli-Pekka Viljanen (K)
15.10.2003 Ilm. vkaan saapuneeksi
(lausunto)
Kirjaus Saap. lausuntoa varten

HALLITUKSEN ESITYS 92/2003 VP TULLIHALLINTOJEN KESKINÄISESTÄ AVUNANNOSTA JA YHTEISTYÖSTÄ TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN JA SEN OIKAISUPÖYTÄKIRJAN HYVÄKSYMISESTÄ SEKÄ SIFFIEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

1. Aluksi

Hallituksen esitys 92/2003 vp, joka rakentuu viime vuoden syysistuntokaudella eduskunnan käsiteltävänä olleeseen, sittemmin rauenneeseen esitykseen HE 203/2002 vp, kuitenkin siten muutettuna, että eräät eduskuntakäsittelyn yhteydessä tehdyt huomiot ja eräät sen jälkeiset tapahtumat on esityksen jatkovalmistelussa otettu huomioon, sisältää ehdotuksen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä ehdotuksen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaksi laiksi. Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus ampuma-aselain (1/1998) 17 §:n muuttamisesta.

Esitys sisältää yksityiskohtaisen jakson (s. 29 ss.) niistä yleissopimuksen määräyksistä, joiden vuoksi yleissopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Tähän tarkasteluun ei ole huomautettavaa. Erityisesti on syytä mainita, että myös arvioon tarpeesta saada eduskunnan hyväksyminen ehdotetuille yhdelle ilmoitukselle ja kahdelle julistukselle voidaan yhtyä. Esityksen säätämisyjärjestyksestä koskevassa jaksossa on puolestaan tarkasteltu niitä määräyksiä, jotka ovat merkityksellisiä yleissopimuksen käsittelyjärjestyksen ja sen voimaansaattamislain säätämisyjärjestyksen kannalta. Selvästi merkityksellisimpiä tässä suhteessa ovat yleissopimuksen 4 lukuun sisältyvät määräykset yhteistyön erityismuodoista.

Seuraavassa rajoitutaan käsittelemään vain *sopimuksen 20, 21 ja 23 artiklaa täysivaltaisuuden ja perusoikeuksien* kannalta. Lopuksi otetaan esille yksi tekninen sopimuksen voimaansaattamiseen liittyvä kysymys. Lausunnossa toistetaan suurelta osaltaan, mitä oikeusministeriön asiantuntijan lausunnossa on todettu käsiteltäessä esitystä HE 203/2002 vp.

2. Sopimuksen 20,21 ja 23 artiklan arviointi

Yleissopimuksen *20 artikla* sisältää välitöntä takaa-ajoa koskevat määräykset. Artiklassa määrätään tämän takaa-ajon edellytyksistä, siihen ryhdyttäessä noudatettavasta menettelystä, takaa-ajon kuluessa sallituista toimenpiteistä sekä sen jälkeen suoritettavista selvittelyistä. Vastaavasti *21 artiklassa* on määräykset rajojen yli tapahtuvasta valvonnasta, sen edellytyksistä ja siinä noudatettavasta menettelystä. Yleissopimuksen *23 artikla* puolestaan koskee toisen jäsenvaltion viranomaisten oikeutta harjoittaa täällä peitetutkintaa. Kaikissa tapauksissa on siis kysymys vieraan valtion viranomaisen oikeudesta tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä tiettyjä toimivaltuuksia. Aiemmassa käytännössä

tämän kaltaisten vieraan valtion viranomaisille annettujen itsenäisten, julkisen vallan käyttämistä tarkoittavien toimivaltuuksien katsottiin yleensä olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuuden kanssa. Tätä kuvastaa hyvin perustuslakivaliokunnan lausunto 13/1998 vp, jossa valiokunta aiempaan käytäntöön viitaten katsoi Schengenin sopimusten osalta nyt esillä olevan sopimuksen 20 ja 22 artiklan kaltaisten toimivaltuuksien olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuuden kanssa. Kuten perusteluissa on mainittu, nykyisin *arvion lähtökohtam on pidettävä uuden perustuslain 1 §:n 3 momenttia*, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tällaisena yhteiskunnan kehittämisenä voidaan pitää sopimuksissa tarkoitettua kansainvälistä yhteistoimintaa rikosten tutkimisessa ja selvittämisessä.

Lähtökohtaisesti on myös todettava, että yleissopimuksen 20, 21 ja 23 artiklaa koskevissa *kokonaisansioissa voidaan antaa suhteellisen paljon painoa sille, että kyse on Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäisestä yhteistyöstä ja että perustuslakivaliokunta on katsonut sen kiinteytensä ja laajuutensa perusteella olevan erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa* (ks. Pe VL 13/2002 vp). Näin ollen on perusteltua lähteä siitä, että tällaisessa jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä voidaan erityisesti täysivaltaisuuteen liittyvien näkökohtien estämättä mennä pidemmälle kuin kansainvälisessä yhteistyössä muutoin olisi mahdollista.

Arvioitaessa mainittujen sopimusmääräysten merkitystä perustuslain 1 §:n kannalta on kuitenkin erityistä huomiota kiinnitettävä myös siihen, *missä määrin järjestelyihin liittyy riskejä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantumisesta* (ks. Pe VL 3/2001 vp).

Takaa-ajoa koskeva 20 artikla kytkeytyy perusoikeusnäkökulmasta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen, koska Suomella on aikomus antaa ilmoitus, jonka mukaan toisen jäsenvaltion viranomaisilla on yleissopimuksen 20 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu kiinniotto-oikeus. Lisäksi tästä kiinniotto-oikeuden sallimisesta seuraa 20 artiklan 4 kohdan f alakohdan mukainen oikeus tehdä kiinniottamisen yhteydessä turvatarkastus, joka puolestaan puuttuu perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on hyvin esitetty artiklaan sisältyvät, asian arviointiin vaikuttavat näkökohdat. Niihin ja myös lopputulemasta *esitettyyn arvioon voidaan yhtyä*.

Sopimuksen *21 artiklassa* on määräykset *rajojen yli tapahtuvan valvonnan sallimisesta*. Lähtökohtaisesti merkillepantavaa on, että tarkkailua voidaan 21 artiklan 2 kohdan mukaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jonka voidaan *perustellusti epäillä olevan osallisena* johonkin 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun rikokseen (vrt. Pe VL 44/2001 vp). Perusteluissa on esitetty artiklan sisältämien sopimusmääräysten arvioinnin kannalta merkityksellisiä näkökohtia. Niiden lisäksi voidaan huomiota kiinnittää siihen, että 21 artiklan mukaiset toimivaltuudet ovat merkityksellisiä paitsi *yksityiselämän suojan* myös — niin ikään perustuslain 10 §:ssä turvattu — *luottamuksellisen viestin salaisuuden* kannalta (ks. PeVL 37/2002 vp). Tarkkailua koskevien määräysten arviointi on kuitenkin jossain määrin vaikeampaa kuin 20 artiklan mukaisten toimivaltuuksien, koska sopimuksesta ei ilmene, mitä "tarkkailulla" tässä yhteydessä tarkoitetaan. Perusteluissa mainitaan (s. 20/1), että tarkkailu käsittäisi *kaikki ne tiedonhankintakeinot, joista tullilaisissa ja pakkokeinolaisissa* (450/1987) on säädetty.

Toisaalta säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 34/11) esitetään, että tarkkailu käsittää tullilaisissa ja pakkokeinolaisissa säädetyt tarkkailun ja *teknisen tarkkailun* eri muodot. Tällöin määräyksen tarkoittamana tarkkailuna voitaisiin pitää *teknistä kuuntelua, teknistä katselua ja teknistä seuranta*. Nämä tarkkailun muodot ovatkin sellaisia, että ne voivat tulla kysymykseen rajat ylittävissä tilanteissa. Asian arvioinnin kannalta merkityksellistä on se, että 21 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan tarkkailevien virkamiesten tulee noudattaa sen valtion lain-säädäntöä, jonka alueella he toimivat.

Pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n 4 momentissa on tähän asti *suljettu pois* mahdollisuus kohdistaa teknistä kuuntelua ja teknistä katselua perustuslaissa suojatun kotirauhan piirissä olevaan epäiltyyn. Tällainen rajausta kuitenkin *poistuu teknisen kuuntelun osalta*, kun eduskunnan hyväksymä pakkokeinolain muutos (646/2003) vuoden 2004 alusta tulee voimaan. Lainmuutoksen jälkeen teknistä kuuntelua saa pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n 3 momentin mukaan kohdistaa myös vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan, jos rikoksen selvittäminen olisi olennaisesti vaikeampaa tai mahdotonta käyttämällä rikoksesta epäillyn tai muiden oikeuksiin vähemmän puuttuvia pakkokeinoja. Tämä mahdollisuus on olemassa vain kyseisen momentin tyhjentävästi luettelemien rikosten yhteydessä. Rikosluetelo koostuu valtiorikosten, väkivaltarikosten, yleisvaarallisten rikosten ja huumausainerikosten törkeimmistä tekemuodoista.

Kyseistä lainmuutosta koskeneesta ehdotuksesta (HE 52/2002 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta huomautti, että tällaisessa teknisessä kuuntelussa ei ole kyse vain kotirauhan suojasta vaan että kotirauhan piirissä tapahtuvan keskustelun kuunteleminen puuttuu *myös luottamuksellisen viestin salaisuuteen*. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta piti ehdotettuun 5 a luvun 2 §:ään sisältyneitä rikoksia sellaisina kuin perustuslain 10 §:n 3 momentin luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvassa rajoituslausekkeessa tarkoitetaan. Kun otettiin huomioon kuitenkin se, että kuunneltaviksi mahdollisesti joutuvat henkilöt eivät ole rikoksesta epäiltyjä, ei perustuslain 10 §:n 3 momentissa ilmaistun välttämättömyysvaatimuksen vuoksi valiokunnan mukaan ollut mahdollista ulottaa teknistä kuuntelua kaikkiin rikostyyppeihin. Tämän vuoksi valiokunta piti kyseisessä tapauksessa tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä sitä, että *tekninen kuuntelu rajataan vain tiettyihin rikoksiin, joihin kuuluvat muun muassa huumausainerikosten törkeimmät tekemuodot* (ks. Pe VL 36/2002 vp). Eduskunnassa ehdotusta tältä osin muutettiin perustuslakivaliokunnan kantojen mukaisesti.

Edellä käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunto on varsin merkityksellinen nyt esillä olevan yleissopimuksen kannalta, koska 21 artikla ja vuoden 2004 alusta voimaan tuleva pakkokeinolain 5 a luvun muutos näyttäisivät yhdessä lähtökohtaisesti mahdollistavan ulkomaan viranomaisten suorittaman, kotirauhan piiriin kohdistuvan teknisen kuuntelun ainakin törkeissä huumausainerikoksissa. *Toisaalta yleissopimuksen 21 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaan pääsy asuntoihin on kielletty*. Tamil *estää pMsyr»* sijoittamaan salakuuntelulaite kotirauhan piiriin (vrt. Pe VL 36/2002 vp). Mainitun kiellon kanssa olisi kuitenkin *periaatteellisesti ristiriidassa sellainen mahdollisuus, että ulkomaan viranomaisiin voisi suorittaa kotirauhan piiriin kohdistuvaa teknistä kuuntelua kotirauhan piirin ulkopuolelle sijoittuvien menettelyin*. Ottaen huomioon timi sekä perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa esitetty, Suomen tulisi tehdä 21 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu *ilmoitus siitä, ettei se sovelleta 21 artiklaa sellaisiin menettelyihin, joissa tarkkailu kohdistuu perustuslain suojaaman kotirauhan*

piirissä olevaan henkilöön. Muussa tapauksessa tällaisen kotirauhan piiriin kohdistuvan lehtisen kuuntelun mahdollisuuden on katsottava johtavan sopimuksen hyväksymisestä päättämiseen perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettua määränemmistöllä ja voimaansaattamislain säätämiseen niin sanotussa supistetussa permfuslaimääimisyjestyksessä.

Yleissopimuksen 23 artikla sisältää *peUetutkintaa* koskevat määräykset. Niiden mukaan peitetutkinnan yleisenä edellytyksenä on, että "tapausta on erittäin vaikeaa selvittää ilman suunniteltuja tutkimustoimia". Peitetutkintaan kuuluu artiklan mukaan toimiminen väärin henkilöllisyyden turvin. Peitetutkinnan sisältö on artiklassa määriteltävä kattamaan se, että "virkamiehet tai henkilöt" valtuutetaan tehtäviensä puitteissa "hankkimaan tietoja ja ottamaan yhteyksiä epäiltyihin tai muihin näiden lähipiirissä oleviin henkilöihin". Merkillepantavaa sopimusnäyräyksessä on sen avoimuus. *Siinä ei millään tavoin rajoiteta niitä rikoksia, joista on kysymys* (vrt. 20 ja 21 artikla ja näitä väljemmin 22 artikla). Lisäksi peitetutkinta voisi ilmeisesti kohdistua myös *ainoastaan* epäillyn lähipiiriin kuuluviin henkilöihin. Tämän vastapainoksi artiklassa tosin edellytetään, että pyynnön vastaanottanut viranomainen antaa toimintaa koskevan *valtuutuksen*. Lisäksi peitetutkinta saa kestää vain *rajoitetun ajan*. Niin ikään artiklan 3 kohdasta ilmenee, että pyynnön vastaanottanut viranomainen *päätää oman jäsenvaltionsa lainsäädännön mukaisesti edellytyksistä*, joilla peitetutkinta sallitaan, sekä niistä edellytyksistä, joilla peitetutkinta tapahtuu. Perustelujen (s. 21/11) mukaan määräykset tarkoittavat, että peitetutkinta voidaan Suomessa pakkokeinolain 6 luvun 7 §:n mukaan toteuttaa vain niiden rikosten tutkinnassa, joissa voidaan pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:n mukaan käyttää telekuuntelua. Tässä yhteydessä on tosin syytä huomauttaa, että yllä mainitun pakkokeinolain muutoksen myötä poliisin oikeus peitetoimintaan tulee poliisilain (493/1995) 31a §:ssä olevan viittauksen kautta merkittävästi laajenemaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut poliisilain mukaista peitetoimintaa ja oikeutta valeostoihin (ks. PeVL 5/1999 vp). Tuolloin valiokunta painotti, etteivät tällaiset toimivaltuudet saa ulottua laajemmalle kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien syiden vuoksi on välttämätöntä. Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti ehdotettuja uusia toimivaltuuksia *perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä*, koska ne rajautuivat erikseen lueteltuihin törkeisiin rikoksiin ja koska kyseiset rikokset olivat laadultaan myös sellaisia, että *niihin liittyvä rikollisuus kehittyy herkästi luonteeltaan järjestäytyneeksi*. Suhteellisuusperiaatteen kannalta valiokunta taas piti huomionarvoisena, että peitetoiminnan taustalla on *erityisen painava yhteiskunnallinen intressi ja että tämä intressi liittyy myös tavoitteeseen turvata toisten ihmisten perusoikeuksia*. Nämä näkökohdat ovat merkityksellisiä myös tässä yhteydessä.

Tlysivällyasutidfctt kannalla «m merkityksellistä se, että myös *peiletuikinia tulee suorutau Suomen ktinsamimnm edellytysten mukaisesti*. Tätä osoittavat selvisit myös viMmaansaitTOisiakichdötukscn 2 §:n lakivuttaukset. Kaikki edellä «lietyt seikat httomioon ottaen kokonaisansiossa voidaan päätyä siihen, että «optmuä v oloaan tämän määräyksen estämättä hyväksyä äänten enemmistöllä.

Voimnn%mm,mm'mn kohdalta erityisongelman säätämisyjestyksen osalla muodostaa kutienkin se, että mainitusta pykälästä sanioio kuin esityksen perustekastaH- 22/11) käy ilmi artiklan mukaisen "peitetutkinnan" kattavan ehdotuksessa myös poliisilain 31 h §:ssa tarkoitettut *valeostot Artiklan sanamuodon permteeila tm vaikea nahda näin olevan** koska siinä puhutaan vain tietojen hankkimisesta ja yhteyden ottamisesta. Koska valeostojen ei voida katsoa sisäl-

tyvän sopimuksen edellyttämään peiictutkmiaan, se ei voi vaikuttaa sopimuksen käsmelyjärjestyksccn.

Im vaicostovaltuuksien antamisen ulkomaan viranomaiselle katsottaisiin kuitenkin olevan perusoikeuksien ja täysivaltaisuuden kannalta ongelmallista, vömaansaattamislakta et edellä olevan perusteella voitaisi käsitellä niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämijärjestyksessä vaan perustuslain 73 f:*sä säädetyssä järjestyksessä. *Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että permaikemnäkökulmmta pelletöiminta an valeostoa merkittävämpi* (ks. PeVL 5/1999 vp). *Edellä esitettyä tarkastelua voidaan soveltaa myös valeostoihin, joten tällainen laajennuskaan ei johda voimaansaattamislain säännöksen ristiriitaan perustuslain kanssa. Tämän vuoksi myös voimaansaattamislaki voidaan käsitellä lavallisen lain säätämijärjestyksessä. Eri asia on sitten se, että miksi tällainen kotoperäinen laajennus ulkomaan viranomaisten toimivaltuuksiin olisi tarpeen. Asianmukaisinta olisikin poistaa voimaansaattamislaiста valeostoa koskeva viittaus.*

Peitetutkintaa koskevan artiklan tarkoituksenmukaisuuden osalta on lakivaliokunnan tai hallintovaliokunnan asiana sitten harkita, *onko toisen jäsenvaltion tullihallinnon virkamiehille ylipäänsä syytä antaa oikeutta peitetutkintaan, koska Suomessa tällaiset toimivaltuudet kuuluvat vain poliisille, kuten perusteluissa (s. 23/1) esitetään.*

3. Lopuksi

Ehdotetun voimaansaattamislain 4 §:ssä todetaan asianmukaisesti, että lain voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Mainittu kohta on asianmukaisesti korjattu yleissopimuksen hyväksymistä koskevasta aikaisemmasta hallituksen esityksestä (HE 203/2002), jossa voimaansaattamislain voimaantulo todettiin kuuluvan tasavallan presidentille. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Kuten perustuslakivaliokunta on korostanut, *valtioneuvoston tässä säännöksessä tarkoitettu toimivalta kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät* (ks. PcVM 10/1998 vp, s. 26/1 ja Pe VM 10/1994 vp; ks. myös HE 1/1998 vp, s.

E1A
D;>daUVnnj.IHALLINTO

S 46¹ Tili jcrfiioapaicÄiä lukee myös se, eitä perustuslaki vaikeinta on aiemmin katsoma, että valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu sellaisen päätöksen voimnsaaöraminen, jonka ovat tehneet Euroopan «monin neuvostossa kokoontuneiden ilsenvaltiotcten hallitusten edustajat Tuolloin perustuslakivaliokunta myös piti voirnaaiisajfttarristQimivallan osoittamista valtioneuvostolle sälli» misjäjjestvskysy-myksenä (ks. PeVL 49/2001 vp). Sopimuksen voimaansaattamistoimivailan on nain ollen katsottava perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla kuuluvan valtioneuvostolle. Itse voimaansaattamislakiin ei oikeusministeriöllä tässä suhteessa ais ole huomauttamista.

Ehdotuksen perustelujen voimaantuloa koskevaan kohtaan (s, 29/1) on kuitenkin virheellisesti jäänyt toteamus, jonka mukaan Yleissopimuksen hyväksymistä koskeva lakiehdotus tulee voimaan tasavallan presidentin asetuksella. Mainittu perustelujen kohta tuleekin korvata toteamuksella, että voimaansaattamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.



17/B

22,10.200
3

(U> 23.10.2003 Uo
10.00)

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

HE 92/2003 vp tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä* sekä siihen liittyviksi laeiksi

ASiantunti NTO
Jalausun

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt **sisäasiainministeriötä** lähettämään edustajansa asiantuntijana kuultavaksi torstaina 23.10.2003 klo. 10.00 alkavaan kokoukseen, jossa käsitellään hallituksen esitystä tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen (ns. Napoli II) ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. Sisäasiainministeriö esittää kunnioittavasti kirjallisena lausuntonaan seuraavaa;

Sisäasiainministeriö pitää kannatettavana kansainvälisen yhteistyön tehostamista rikosten torjunnan ja selvittämisen osalta. Yhteistyömuotojen laajentaminen jäsenvaltioiden rajojen yli ulottuvaksi on eräs edellytys kansainvälisen rikollisuuden torjunnalle. Lisäksi ehdotuksessa mainittujen yhteistyön erityismuotojen merkitys on tärkeä varsinkin ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja selvittämisessä.

Sisäasiainministeriö näkee yleisestikin tärkeänä, että kansainvälisiä sopimusinstrumentteja laadittaessa ja voimaan saatettaessa otetaan kokonaisuutena huomioon myös muut vastaavia päämääriä varten laaditut sekä valmisteilla olevat sopimukset. Kansainvälinen ja varsinkin järjestäytynyt rikollisuus on harvemmin siten eriytynyt, että lainvastaisia toimia voitaisiin kansallisesti torjua tehokkaasti pelkästään yhden viranomaisen ja sitä sitovan sopimuksen toimesta. Rikosten torjunnan ja selvittämisen tulee olla mahdollisimman tehokasta riippumatta siitä mikä tai mitkä lainvalvontaviranomaiset ja minkä sopimuksen nojalla asiassa toimivat. Tästä syystä sisäasiainministeriö suhtautuu myönteisesti siihen, että Napoli II-sopimusta laadittaessa on otettu huomioon valmisteilla ollut hallituksen esitys koskien keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen (MLA-sopimus) hyväksymistä, varsinkin koska viimeksi mainittu sopimus sisältää useita vastaavansisältöisiä säännöksiä kuin nyt käsiteltävänä oleva ehdotus.

Koska rikosten torjuntaan ja selvittämiseen voivat osallistua eri viranomaiset eri sopimusten nojalla, sisäasiainministeriö pitää tärkeänä, että käytännössä tieto rikosten torjuntaan tai selvittämiseen sovellettavista menetelmistä ja toimintata-hoista välittyy kaikille mille viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia kyseessä

SSSAASiAiNMINISTERiÖ

olevassa asiassa. Näin vältetään käytännössä mahdollisesti ilmenevät toimivaltaepäselvyydet ja -ristiriidat. Tämän vyöksi on tärkeää, että esimerkiksi yleissopimuksessa tarkoitettuja pakkokeinoja käytettäessä varmistetaan, että ilmoitus pakkokeinon käytöstä tehdään Napoli II-yleissopimuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena toimivan Tullihallituksen lisäksi myös ko. asiassa poliisin toimivaltaista viranomaista edustavalle keskusrikospoliisille. Esimerkiksi 23 artiklan mukaisen peitetotminnan osalta on tärkeää, että menettelyt, eri kansallisten viranomaisten välillä muodostuvat selkeiksi ja täsmällisiksi sekä koordinoituiksi, jolloin toimima ei vaarannu tiedonkulun puutteellisuuden ja päällekkäisten toimintojen johdosta. Myös peitetoimintaan osallistuvien virkamiesten turvallisuus edellyttää, että jutun selvittämisen osalta mahdollisesti käytössä olevat muun viranomaisen menetelmä! ovat pellettoiminnasta vastaavan tahon tiedossa. Tästä syystä sisäasiainministeriö suhtautuu myönteisesti esityksen 5 artiklaa koskevissa perusteluissa korostettuun koordinoinnin merkitykseen, varsinkin mikäli se ulotetaan koskemaan kokonaisuudessaan niitä viranomaisia, jotka ovat toimivaltaisia saman asian osalta ja joilla saattaa olla vireillä rikostorjunta- ja selvitystoiminta. Tämä edesauttaa myös toiminnan asianmukaista valvontaa ja käytettävissä olevien voimavarojen mahdollisimman tehokasta hyödyntämistä.


Mm. keskusrikospoliisi on 26.7.2001 valtiovarainministeriön vero-osaston tuliyksikölle antamassaan lausunnossa pyytänyt harkitsemaan tulisiko tullilakiin sisällyttää vastaavansisältöiset vieraan valtion viranomaista koskevat toimivaltuussäännökset kuin poliisilain takaa-ajoa ja tarkkailua koskevissa 22 a ja 30 a §:ssä on mainittu poliisin osalta Schengenin yleissopimuksen säätämisen yhteydessä. On kuitenkin huomattava, että Napoli II sopimus, johon käytännön soveltamistilanteissa joudutaan kuitenkin voimaanpanosäännösten lisäksi turvautumaan, on näiltä osin varsin yksityiskohtainen. Lähinnä tullilakiin otettavilla säännöksillä olisi siten informatiivinen arvo. Tältä osin tulisi ehkä kokonaisvaltaisesti pohtia erillisten toimivaltuussäännösten sisällyttämisen merkitystä kansalliseen lainsäädäntöön.

Sisäasiainministeriö haluaa vielä korostaa eri sopimuksissa käytettävien termien yhdenmukaisen käytön merkitystä epäselvyyksien välttämiseksi. Näin ollen sisäasiainministeriö katsoo, että esityksen perusteluissa tulisi selkeästi määritellä sellaisten termien sisältö, joiden osalta saattaa käytännön soveltamistilanteissa ilmetä epäselvyyksiä siitä syystä, että vastaavan asian osalta jossakin toisessa sopimuksessa tai kansallisessa lainsäädännössä käytetään eri termiä. Muun muassa Napoli II-sopimuksessa käytetyt käsitteet "yhteiset erityistutkimusryhmät" ja "peitetutkinta" eroavat MLA-sopimuksen käsitteistä "yhteiset tutkintaryhmät" ja "peitetoiminta". Käsite "peitetutkinta" eroaa myös kansallisessa lainsäädännössä käytetystä käsitteestä "peitetoiminta".

Apulaispoliisipäällikkö



Rauno
Sintonen





S1 SA A SJAfSMISSSTE. R! 6
BA ? A VA RTIOLA 11"OKSEN E
SI KLM A OIK<4 eflsistrsc H UÖ
T S <i i\SS j3 1 %

MUISTIO

22.10.2003

1(2)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS (HE 92/2003 VP) TULLIHALLINTOJEN KESKINÄISESTÄ AVUNNANNOSTA JA YHTEISTYÖSTÄ TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN JA SEN OIKAISUPÖYTÄKIRJAN HYVÄKSYMISESTÄ SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Esityksellä hyväksyttäisiin tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehty yleissopimus (*Napoli 11*) ja sen oikaisu-pöytäkirja sekä asiaan liittyvät lait. Rajavartiolaitoksella ei asiallisesti ote huomautettavaa esityksestä. Uudistuksen seurauksena myös rajavartiolaitosta koskevaa lainsäädäntöä on tarkistettava. Muutospaineet koskevat erityisesti teknistä tarkkailua, josta säädetään pakkokeinolaissa (450/1987) ja poliisilaissa (493/1995). Tekninen tarkkailu ei ole nykyisin rajavartiolaitokselle sallittua. Muutokset on tarkoitus tehdä parhaillaan käynnissä olevan rajavartiosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Nyt ehdotetun sääntelyyn systematiikkaan lienee syytä kiinnittää huomiota.

Lainvalvonnasta Suomessa vastaavien poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisten (PTR) toimintaa sääntelevä sekavahko sopimus- ja säädöskenttä on tuotu esityksessä hyvin esille. Euroopan unionin keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehty yleissopimus (MLA), Schengenin säännöstö, tullihallintojen tekemät keskinäiset bilateraaliosopimukset sekä monet muut vastaavat jo valmistuneet tai vasta kehitteillä olevat oikeudelliset instrumentit ovat omiaan vaikeuttamaan toimivaltasäännösten hallitsemista. Ongelma koskee erityisesti tavallista kansalaista, mutta tulkinta on viranomaisellekin hyvin haasteellista. Tämä asettaa PTR-yhteistyölle entistä suurempia vaatimuksia. Kansalaisten perusoikeuksiin liittyvät toimivaltasäännökset eivät enää nykyisin ilmene lakikirjasta.

Olisi suotavaa, että tarvittaessa syvälle kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvien viranomaisten toimivaltuudet määräytyisivät mahdollisimman selkeällä ja yhdenmukaisella tavalla. Muun muassa EU-oikeuden instrumentteihin ja kansainvälisiin sopimuksiin viittaamisen tulisi olla yhteismitallista. Tälle hetkellä poliisilaissa (493/1995) on omaksuttu sääntelytapa (22a §), jossa vieraan valtion poliisimiehen oikeudesta toimia Suomessa on säädetty kansallisella lailla. Säännöksen on todettu olevan rajavartiolaitoksen ja tullin kannalta käytännössä hyvin ongelmallinen. Ei muutenkaan liene itsestään selvää, että Schengenin yleissopimusta voidaan mainitulla tavalla kansallisesti selittää. Nyt esillä

olevassa sopimuksessa on joka tapauksessa omaksuttu toisenlainen tapa. Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston käsityksen mukaan olisi erittäin tärkeää, että sääntely olisi yhdenmukainen niin esillä olevassa kuin vastaavissa muissakin tapauksissa.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto pyrkii käynnissä olevan rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä tukeutumaan toimivaltuuksia koskevissa säännöksissä mahdollisimman pitkälle jo voimassa oleviin rikosprosessuaalisiin säädöksiin ja mm. poliisin toimivaltuuksia koskevaan lainsäädäntöön. Tällä tekniikalla sekava toimivaltuus- ym. sääntely saataneen pidetty mahdollisimman ymmärrettävänä kansalaisenkin kannalta. Nyi omaksuttavalla Napoli II -sopimusta koskevalla systemaattisella linjauksella on merkitystä myös rajavartiosta koskevan lainsäädännön uudistamisessa.

*P*_{i/p} ^syzm 7 *Z*

Mikael Hiden

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 23.10.2003 KELLO 10 HE 92/03 vp
tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn
yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen
liittyviksi laeiksi

Esityksen perusteluissa on verraten laajasti tarkasteltu yleissopimuksen sisältöä sekä eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuuden että voimaansaattamislain säätämisyjärjestyksen kannalta. Tarkastelussa esitetyt päätelmät vaikuttavat ainakin yleisesti ottaen perustelluilta. Pidän sen vuoksi aiheellisena esittää vain joitakin yksityiskohtiin liittyviä täydentäviä kommentteja.

10 artikla. Artikla koskee tietojen pyytämistä. Artiklan muotoiluja voidaan joissain kohdin pitää väljyytensä vuoksi ongelmallisina henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10,1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tämä merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että yksilön suojan kannalta relevanttien säätelyjen pitäisi olla laissa. Lain tasolla pitäisi siten olla osoitettuna ainakin pääasiat siitä, mitä henkilötietoja voidaan kerätä, ketkä voivat kerätä, mihin tarkoitukseen voidaan kerätä ja miten kerättyjä tietoja säilytetään. Tältä kannalta on artiklan 1 kohdassa oleva määrittely "kaikki tiedot, joiden avulla pyynnön esittänyt viranomais voi estää ja tutkia rikkomuksia" hyvin väljä. Mitä kaikkia henkilötietoja tällaiseen määrittelyyn voi eri tilanteissa sisältyä? Mikä kaikkea voidaan kohdan soveltamisessa pitää rikkomusten estämisenä? Kun kyseessä on hyvin väljä ilmaus juuri

(hyvää) yhteistyötä edellyttävässä yleissopimuksessa, ei väljyyden ongelmallisuutta oikein riitä korjaamaan se, että 2 artiklan mukaan yleissopimus ei vaikuta kansallisen viranomaisen kansallisen lainsäädännön mukaisiin valtuuksiin.

Väljiä muotoiluja on myös artiklan 3 kohdassa. Sen mukaan pyynnön esittäneen viranomaisen "valtuuttamat virkamiehet" voivat hankkia tietoja pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion "virastoista". Tämä oikeus koskee "kaikkia" sellaisista asiakirjoista ilmeneviä tietoja, jotka ovat "näiden virastojen henkilöstön käytettävissä". Viittaus viraston henkilöstöön voisi tässä yhteydessä tarkoittaa viraston koko henkilöstöä, mutta luultavasti (?) kohdassa tarkoitetaan tietoja, jotka ovat virastossa ko. tietojen käsittelyyn oikeutettujen henkilöiden käytettävissä. Tällaisilla määrittelyillä (jäsenvaltion virastot, kaikki tiedot, jotka ovat viraston henkilöstön käytettävissä) kuvattujen tietojen piiri voisi olla hyvin laaja. Ko. kohdassa tätä tietojen saamismahdollisuutta kyllä rajoittaa se, että siihen edellytetään pyynnön esittäneen ja pyynnön vastaanottaneen viranomaisen sopimista ja lisäksi edellytetään, että tietojen näin hankkiminen tapahtuu pyynnön vastaanottaneen viranomaisen yksityiskohtaisia ohjeita noudattaen. Voidaan siten todeta, että tällainen pyynnön esittäneen viranomaisen valtuuttamien henkilöiden oikeus tietojen saantiin on suomalaisen viranomaisen kontrollissa. Tällä seikalla voi olla vaikutusta suverenisuus/täysivaltaisuuskysymyksen kannalta, mutta tuskin perusoikeussuojaan sisältyvän laintasoisuus- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Pikemminkin on niin, että merkittävien kysymysten jääminen viranomaisen (hyvän) harkinnan varaan ei sovellu perusoikeuksia koskevan säätelyn normaalivaatimuksiin.

Kaikkiaan voidaan artiklassa olevia tietojen saamiseen oikeuttavia säännöksiä pitää sillä tavoin väljinä, että niitä tällaisenaan tuskin hyväksyttäisiin, jos kyse olisi puhtaasti kansallisista säätelyistä. Yksilön tietosuojaa pyritään toisaalta erikseen turvaamaan 25 artiklan säännöksillä tietojen suojaamisesta tietoja vaihdettaessa. En pysty kunnolla arvioimaan, missä määrin sen säännökset kattavat eri tilanteissa ne henkilötietojen suojaa koskevat asiat, joiden säätelyä lain tasolla on PL 10,1 §:n puitteissa yleensä pidetty tarpeellisena. Tätä koskevia epäilyksiä tai kysymyksiä voitaisiin liittää ainakin 25 artiklan 2 kohdan a) alakohdan loppuun, jonka mukaan tiedon toimittaneen jäsenvaltion suostumus voi vaikuttaa tietojen käyttömahdollisuuteen, ja saman kohdan e) alakohdan puolivälin säätelyyn, joka minusta ei ole oikein selvä sen suhteen, miten pitkälle henkilön oikeutta saada tietää häntä koskevien tietojen toimittamisesta voidaan rajoittaa. Saman kohdan g) alakohta näyttäisi viittaavan siihen, että tietojen säilyttämiselle ei ole mitään hävittämisaikaa/säilyttämisaajan maksimia.

11 ja 12 artikla. Perustelujen Sääntämisyjärjestys-jaksossa todetaan, etteivät näihin artikloihin sisältyvät säännökset johda ristiriitaan perustuslain **täysivaltaisuus-säännösten** kanssa. Tähän voidaan yhtyä. Artiklat eivät ole ongelmallisia myöskään perusoikeuksiin puuttumisen kannalta.

19 ja 20 -23 artikla. Perustelujen Sääntämisyjärjestys-jaksossa käsitellään varsin laajasti näihin artikloihin sisältyviä ulkomaan viranomaisen tai virkamiesten toimintamahdollisuuksia Suomen alueella. Jaksossa päädytään siihen, että **tässä** on kyse sillä tavoin rajoitetuista ja tavanomaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan kuuluvista järjestelyistä, että ne eivät ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuusnormin kanssa. Esitetyt päätelmät vaikuttavat asianmukaisilta. Joitakin varauksia tai kysymyksiä on kuitenkin aiheellista esittää.

Yleissopimuksen lähtökohtana on jo 2 artiklan (ja preambulan) mukaan se, että kansalliset viranomaiset soveltavat sopimusta kansallisen lainsäädäntönsä mukaisissa rajoissa, ts. toisen maan viranomaisille ei voida antaa ja he eivät voi muutenkaan tulla käyttämään tiettyssä maassa sellaista valtuuksia, jotka olisivat tuon maan lainsäädännön kanssa ristiriidassa. Tämä periaate tuodaan esille myös esim. 19 artiklan periaatteissa. Tältä kannalta tarkasteltuna voivat toisaalta jotkin sanonnat antaa hieman virheellistäkin kuvaa. Kun 19 artiklan 3 kohdan alussa todetaan, että viranomainen ei ole "velvollinen" käyttämään jotain tiettyä yhteistyömuotoa, jos pyydetty tutkinta olisi vastoin kansallista lainsäädäntöä, jättää sanonta sen - virheellisen - tulkintamahdollisuuden, että viranomainen harkintansa mukaan voisi myöntyä tuollaiseen yhteistyömuotoon.

Sääntämisyjärjestys-perusteluissa (s. 34) todetaan, että takaa-ajoon liittyvät toimintavaltuudet tulevat kyseeseen vain niiden rikosten kohdalla, jotka on tyhjentävästi lueteltu 19 artiklan 2 kohdassa, ja että kaikista näistä rikoksista voi seurata vankeutta ja että niihin tämän vuoksi liittyy myös jokamiehen kiinniotto-oikeus. Tämä varmaan sinällään pitää paikkansa. Minusta 19 artiklan 2 kohdan rikosluetteloa ei kuitenkaan oikein voida pitää vain vakaviin rikoksiin rajoittuvana , kun siinä on viimeisenä kohtana "muu yhteisön tai kansallisissa tullilainsäädännöissä kiellettyjen tavaroiden kauppa." En myöskään osaa pitää noin vain käyttökelpoisena argumenttina jokamiehen kiinniotto-oikeuden olemassaoloa silloin kun on kyse ulkomaan viranomaiselle Suomessa annettavan toimintaoikeuden perusteluista. Minusta on asiallista pitää erillään se, millä perusteilla kansallisessa lainsäädännössä järjestellään verekseltä tai pakenemasta tavatun kiinniotto-oikeutta ja se, millä perusteilla ulkomaan viranomainen saa jatkaa takaa-ajoa Suomen alueella.

Ehkä ongelmallisintä kohta tässä yhteydessä esitetyissä sMtämisjärjestysperusteluisia on kuitenkin se, millä tavoin pitäisi arvioida ulkomaan viranomaiselle annettavaa tai annettavissa olevaa valtuutta puuttua yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Sopimuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan toisen jäsenvaltion viranomaiset voivat kohdassa tarkoitetuissa kiiretilanteissa tulla jatkamaan takaa-ajoa Suomen alueella ilman ennalta annettua lupaa. Artiklan 2 kohdan b) alakohdan mukaan he voivat, jos Suomen viranomaiset eivät pyydä takaa-ajon keskeyttämistä eivätkä itse voi jatkaa takaa-ajotoimintaa "riittävän nopeasti", ottaa takaa-ajetun kiinni ja pitää häntä kiinniotettuna niin kauan että Suomen viranomaiset voivat todeta hänen henkilöllisyytensä ja pidättää hänet. Artiklan 4 kohdan f) alakohdan mukaan tämä kiinniotto-oikeus sisältää oikeuden turvatarkastuksen tekemiseen, oikeuden käsirautojen käyttämiseen kuljetuksen aikana ja henkilön hallussa olevien esineiden takavarikoimisoikeuden. Oikeuteen ilmeisesti sisältyy myös oikeus voimakeinojen käyttämiseen. Artiklan 3 kohdan mukaan ja Suomen annettua artiklan 6 kohdan mukaisen ilmoituksen (ks. myös perustelujen s. 32.1) tulee artiklassa tarkoitettu takaa-ajo-oikeus olemaan sovellettavana ilman alue- tai aikarajoitusta. Mainitut toimenpidevaltuudet eivät kohdistu vain ko. rikoksista itse teosta tavattuihin henkilöihin, vaan 20 artiklan 1 kohdan mukaan myös henkilöihin, jotka ovat "olleet osallisina" mainituissa rikkomuksissa. En tiedä, miten tämän henkilöpiirin on ajateltu rajautuvan (koskeeko se esim. vain niitä, joita Suomen oikeudessa pidettäisiin avuntantajina tai yllyttäjinä?). Joka tapauksessa tällä ilmaisulla tarkoitetaan artiklassa muitakin kuin itse teossa tavattuja henkilöitä. Takaa-ajotilanteeseen liitetyt valtuudet voivat siten tulla koskemaan myös henkilöitä, jotka (vasta) rikostutkinnan kestäessä ovat joutuneet epäillyksi osallisuudesta ko. rikokseen.

Minusta sitä toimintavaltuuksien kokonaisuutta, joka edelläkuvatulla tavalla voi olla vieraan valtion virkamiesten käytettävissä Suomen alueella ilman Suomen viranomaisen lupaa, on kovin vaikea luonnehtia PL 1,3 §:n soveltamisen kannalta valtioiden välisessä kanssakäymisessä ja yhteistoiminnassa tavanomaiseksi ja maan sisäisen täysivaltaisuuden kannalta vähäpätöiseksi asiaksi. Minusta kyseessä on merkittävä valtuus puuttua yksilöiden henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ilman että Suomen viranomaiset ovat valtuuden käyttämistä ohjaamassa tai siitä päättämässä. (Valtuuden merkittävyyttä ei vähennä se, että kyseeseen tulevien ulkomaisten virkamiesten koulutus, kokemus ja toimintakulttuuri ei välttämättä ole samanlainen kuin heidän suomalaisten virkaveljiensä.) Tilanne on tässä valtuuksien merkityksen ja rajausten suhteen seivästi toinen kuin esim. se, jota valiokunta käsitteli viikko sitten antamassaan lausunnossa pevl 9/03 vp. Siinä oli mm. esillä toisen maan viranomaisen mahdollisuus lyhyen aikaa suorittaa telekuuntelua itsenäisesti Suomen alueella

ennen kuin suomalainen viranomainen on muodostanut kannan toimenpiteen sallittavuuteen. Valiokunta totesi, että tämä "ajallisesti rajoitettu" mahdollisuus ei ollut perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmallinen.

L lakiehdotuksen 2 §. Säännöksen 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan voidaan nyt puheena olevassa yleissopimuksessa tarkoitetun pyynnön nojalla toisen sopijavaltion virkamiehelle antaa Suomen alueella oikeus suorittaa "rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi"* peitetoimintaa ja valeostoja. Säännös muistuttaa vastaavaa kohtaa keskinäisestä oikeusavusta Euroopan unionin jäsenmaiden välillä tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamislain 3 §:ssä (HE 31/03 vp). Tuossa asiassa viikko sitten anamassaan lausunnossa pevl 9/03 vp perustuslakivaliokunta katsoi, ettei tuo järjestetty ollut ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kannalta. Tämä ehkä pitää paikkansa myös nyt käsiteltävän ehdotuksen osalta. Nyt esillä oleva ehdotus poikkeaa kuitenkin perustuslakivaliokunnan em. lausunnon kohteena olleesta ehdotuksesta sikäli, että oikeus peitetoimintaan ja valeostoihin voi tulla käytettäväksi rikosten selvittämisen lisäksi myös "rikosten estämiseksi". Tätä soveltamisalan laajempaa määrittelyä perustellaan esityksessä käytännöllisillä syillä (s. 28). Tällainen toimintavaltuus tulee kyseeseen vain, jos ko. teko voisi Suomessa olla lain mukaan perusteena peitetoiminta -tai valeostotoimenpiteille. Näistä rajauksista huolimatta on mielestäni aihetta kysyä, onko syytä tehdä tällaisten valtuuksien antamista vieraiden valtioiden tullivirkamiehille mahdolliseksi ainakaan niin väljissä kehyksissä kuin rikosten "estämiseksi"*. Ehdotetun järjestelyn erikoisuutena olisi nähtävästi sekin, että vieraan valtion tullivirkamiehille voisi tämän mukaan ilmeisesti tulla Suomessa toimenpidevaltuuksia, joita ei ole maan omilla tullivirkamiehillä, vaan ainoastaan poliiseilla.

◆

((Yleissopimuksen suomenkielisessä asussa näyttäisi olevan paino/kielivirhe ainakin 1 artiklan 2 kohdan lopussa ("vastavuoroista soveltamista" p.o. vastavuoroisesta soveltamisesta) sekä 13 artiklan 1 kohdassa ("annetaan tiedoksi... kaikista ... määräyksistä tai päätöksistä"))

J/g: W^{oo} 3
% t/p/m^{oäi}^

Otti Mäenpää
23.10 2003

Penjstuslaktvaitokunnalle

Hallituksen esitys tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja »en oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 92/2003 vp)

Täysivaltaisuuden vaikuttavat sääntelyt

Suomen täysivaltaisuuden ja siten sekä perustuslain 1 §:n 1 momentin että 1 §:n 3 momentin kannalta keskeiset Napoli II -yleissopimukseen sisältyvät määräykset koskevat välitöntä takaa-ajoa, rajojen yli tapahtuvaa tarkkailua, valvottua läpilaskua ja pertetutkintaa. Kyseiset sopimusmääräykset mahdollistavat toisen EU-jäsenvaltion viranomaisen rajoitetun toimivallan Suomen alueella edellä mainituissa tapauksissa.

Arvioitaessa tällaista toimivaltaa Suomen täysivaltaisuuden ja perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta on merkitystä ensinnäkin sillä, että toimivalta liittyy EU-jäsenvaltioiden väliseen yhteistoimintaan tullivalvonnassa. Kysymys on siten täysin vakiintuneesta kansainvälisen/eurooppalaisen yhteistyön alueesta. Toiseksi on otettava huomioon, että Napoli II yleissopimuksen 19 artiklan mukaan tällaista toimivaltaa käytettäessä noudatetaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka alueella toimitaan. Tämä lainsäädäntö merkitsee toimivallan käyttöä arvioitaessa paitsi menettelyä sitovia kansallisen lain säännöksiä myös toimivallan käyttöä rajoittavia perusoikeus-säännöksiä. Suomi voi sallia toteen jäsenvaltion viranomaisten toimivan omalla maaperällä, mutta niillä ei voi olla Suomessa laajemmalle meneviä valtuuksia kuin suomalaisella viranomaisella.

Erikseen voidaan todeta, että välitöntä takaa-ajoa koskevan 20 artiklan mukaan valtio, jonka alueella takaa-ajoa suoritetaan, voi nimenomaisella toimellaan estää takaa-ajon jatkamisen. Artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaan takaa-ajavien virkamiesten on noudatettava sen valtion lainsäädäntöä, jossa takaa-ajo tapahtuu. Takaa-ajoon liittyvät erityiset toimivaltuudet, kuten kiinniotto-oikeus, turvatarkastusoikeus ja aseenkanto-oikeus ovat tarkoin rajatut, eivätkä ne ole ongelmallisia Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Rajan ylittävä tarkkailu edellyttää 21 artiklan mukaan yleensä jäsenvaltion lupaa. Ilman tällaista lupaa sitä voidaan jatkaa enimmillään viisi tuntia. Tarkkailu on lopetettava jäsenvaltion pyynnöstä. Myös tällaisessa tarkkailussa on noudatettava jäsenvaltion lainsäädäntöä. Tarkkailuun sisältyvät toimivaltuudet

ovat siten suhteellisen suppeita, eivätkä ne ote ongelmallisia Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Vatvottu läpilasku (22 artikla) vaikuttaa Suomen täysivaltaisuuteen sikäli, että epäilyttäviä tai laittomia tavaralähetyksiä ei vatvottua läpi-taskua toteutettaessa takavarikoida rajalla, vaikka Suomen laki tätä edellyttäisi. Sen sijaan niitä valvotaan, kunnes ne saapuvat määränpäähensä. Salliessaan menettelyn jäsenvaltio samalla asiallisesti sitoutuu olemaan käyttämättä toimivaltuuksiaan, kun kyseessä on sellaisenaan luovuttamisen perusteeksi käypä rangaistava teko (22,1 art.) Suomen alueella ja siihen kohdistuva rikostutkinta.

Valvotun iäpilaskun toteuttamisessa Suomen toimivaltaiset viranomaiset kuitenkin tekevät tapauskohtaisesti sen sallimista koskevan päätöksen Suomen lainsäädännön mukaisesti. Suomen viranomaiset voivat siis myös kieltäytyä iäpilaskusta. Valvottu läpilasku -menettelyn suorittaminen ja johtaminen kuuluu Suomen toimivaltaisille viranomaisille, kun läpilasku tapahtuu Suomen alueella. Myös kuljetukset tapahtuvat Suomen lainsäädännön edellyttämien menettelytapojen mukaisesti. Valvottuun läpitaskuun sisältyvät järjestelyt eivät näin ole merkityksellisiä perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Peitetutkinta on 23 artiklan mukaan mahdollista vain, jos tapausta on ilman sitä erittäin vaikea selvittää. Tässäkin tapauksessa jäsenvaltio päättää oman lainsäädäntönsä mukaisesti, suostuuko se peite-tutkintapyyntöön. Merkitystä on myös sillä, että vastaavanlainen peitetoiminta on mahdollista Suomen voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti (ks. myös PeVL 571999). Yleissopimuksen 23 artikla ei siten laajenna voimassaolevaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lainsäädäntöön perustuvia peitetutkinta-vartuuksia. Järjestely ei ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuus-säännösten kannalta.

Perusoikeuksiin vaikuttavat sääntelyt

Välitöntä takaa-ajoa koskeva sääntely voi vaikuttaa perusoikeuksiin sikäli, että Suomella on tarkoitus antaa selitys, jonka mukaan toisen jäsenvaltion viranomaisilla on yleissopimuksen 20 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu kiinniotto-oikeus. Tällaisesta kiinniotto-oikeuden sallimisesta seuraa 20 artiklan 4 kohdan f alakohdan mukainen oikeus tehdä kiinniottamisen yhteydessä turvatarkastus. Sekä kiinniotto-oikeus että turvatarkastustoimivalta puuttuvat perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Kiinniotto-oikeus rinnastuu tältä osin asiallisesti jokamiehen kiinniotto-oikeuteen. Tässä yhteydessä toimitettavalle turvallisuustarkastukselle on kiinniottajien turvallisuuteen liittyviä painavia ja hyväksyttäviä perusteita. Toimivaltuudet eivät sisällä perusoikeussuojan kannalta ongelmallisia piirteitä.

Rajan ylittävä tarkkailu voi sisältää puuttumisen perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojattuun yksityiselämään. Tällöin on noudatettava Suomen lainsäädäntöä. Esitys ei tässä suhteessa ole ongelmallinen perusoikeussuojan kannalta.

Peitetutkinnan toteuttaminen voi sisältää puuttumisen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan. Se saattaa vaikuttaa myös perustuslain 21 §:n 2 momentin turvaamaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Peitetutkinnan toteuttaminen tapahtuisi kuitenkin Suomen lainsäädännön sisältämien toimivaltuuksien mukaisesti. Ne on lainsäädännössä määritelty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/1999 vp).

Eduskunnan suostumus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukainen eduskunnan suostumus yleissopimukseen on tarpeen, koska sopimukseen sisältyy useita määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Myös yleissopimuksen 32 artiklan 4 kohdan mukaisen julistuksen antaminen edellyttää eduskunnan hyväksymistä.

Yleissopimuksen hyväksyminen ja lakiehdotuksista päättäminen

Yleissopimus ei koske perustuslakia, joten sopimuksesta voidaan päättää äänten enemmistöllä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 92/2003 vp).

Yleissopimuksessa on useita artikloja, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä., Sopimus edellyttää siksi perustuslain 94.1 §:n mukaisesti eduskunnan hyväksyntää. Sopimus on niin ikään perustuslain 95 §:n 1 momentin nojalla saatettava voimaan lailla. Riittääkö sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamislain hyväksymiseen yksinkertainen ääntenemmistö riippuu siitä, koskevatko lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset perustuslain 94 ja 95 §:n 2 momenteissa tarkoitetuilla tavoilla perustuslakia.

/ . Toisen jäsenvaltion virkamiesten toimivalta

Sopimuksen 12 artikla

Sopimuksen 12 artiklassa on määräyksiä tutkimuksista, joita pyynnön vastaanottanut viranomainen tekee toisen jäsenvaltion viranomaisen pyynnöstä. Artiklan 2 kohdan mukaan pyynnön esittäneen viranomaisen nimeävät virkamiehet voivat olla läsnä tutkimuksia tehtäessä, jos pyynnön esittänyt ja pyynnön vastaanottanut viranomainen niin sopivat. Tällöin kuitenkin pyynnön vastaanottaneen viranomaisen virkamiehet huolehtivat koko ajan tutkimuksen tekemisestä. Edelleen sopimuskohdassa määrätään, että pyynnön esittäneen viranomaisen virkamiehet eivät voi omasta aloitteestaan käyttää pyynnön vastaanottaneen viranomaisen edustajille kuuluvia valtuuksia. Tämä viittaa siihen, että pyynnön vastaanottaneen viranomaisen edustajat voisivat valtuuttaa pyynnön esittäneen viranomaisen virkamiehet käyttämään näitä valtuuksia. Tämän on tulkittava merkitsevän, että vieraan valtion

virkamiehillä olisi tällaisen valtuutuksen nojalla oikeus käyttää Suomessa julkista valtaa. Samaan viittaa myös sopimuskohdan 12(2) artiklan määräys, jonka mukaan pyynnön esittäneen viranomaisen virkamiehillä olisi oikeus päästä samoihin tiloihin ja tutustua samoihin asiakirjoihin kuin pyynnön vastaanottaneen viranomaisen virkamiehillä, tosin vain näiden välityksellä ja ainoastaan meneillään olevaa tutkimusta varten. Kuitenkin tässäkin tapauksessa vieraan valtion virkamiehillä saattaisi esimerkiksi olla oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin ja tutustua yksityisyyden suojaan nauttiviin asiakirjoihin. Tällöin olisi niin ikään kysymys julkisen vallan käyttämisestä Suomessa.

20 ja 21 artikla

Yleissopimuksen 20 artiklassa ovat määräykset jäsenvaltion tullihallinnon virkamiesten oikeudesta jatkaa eräissä tilanteissa takaa-ajoa toisen jäsenvaltion alueella. Heillä on myös eräissä tapauksissa kiinniotto-oikeus (2.b)) ja oikeus tehdä tällöin myös turvatarkastus- Henkilön kuljetuksen aikana voidaan käyttää käsirautoja, ja hänen hallussaan olevat esineet voidaan takavarikoida. Sopimusartiklan 20 kohdan 8. mukaan jäsenvaltio voi yleissopimuksen hyväksymisasiakirjan tallettaessaan ilmoittaa ettei se sitoudu noudattamaan kyseistä artiklaa tai osaa siitä. Esityksen perusteluista (s. 32) ilmenee, että hallitus ei aio antaa tällaista ilmoitusta.

Yleissopimuksen 21 artikla antaa jäsenvaltion tullihallinnon virkamiehille oikeuden jatkaa tarkkailua toisen jäsenvaltion alueella. Tämä edellyttää toisen jäsenvaltion lupaa, paitsi silloin kun lupaa ei voida asian erityisen kiireellisyyden vuoksi pyytää ennalta. Perusteluista ilmenee, että Suomi ei antaa sopimuksen kohdassa 21(5) tarkoitettua ilmoitusta, jonka mukaan jäsenvaltio ei sitoudu noudattamaan artiklaa tai osaa siitä.

Selostetut 20 artiklan määräykset takaa-ajon jatkamisesta antavat toisen valtion virkamiehille toimivaltaa, joka rajoittaa perustuslain 7 §:n 1 momentissa henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta. Tarkkailun jatkaminen puolestaan merkitsee puuttuu perustuslain 10 §:n 1 momenttiin. Schengenin sopimuksia koskevassa lausunnossaan 20/1998 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että valtuudessa jatkaa tarkkailua ja takaa-ajoa toisen sopimuspuolen alueella oli kysymys siitä, että toisen valtion viranomaisen saa tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia. Vastaavasti myös edellä selostetuissa nyt käsiteltävän yleissopimuksen 20 ja 21 artiklan mukaisissa valtuuksissa on kyse julkisen vallan käyttämisestä Suomessa.

23 artikla

Yleissopimuksen 23 artiklassa on määräykset peitetutkinnasta. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt pellettoiminnan suhdetta perusoikeussäännöksiin lausunnossaan 5/1999 ja todennut, että sitä koskevilla säännöksillä on yhtymäkohtia yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan, samoin kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan oikeuteen. Perusoikeuskysymyksensä vuoksi toisen jäsenvaltion virkamiehen peitettoimintaa on niin ikään pidettävä julkisen vallan käyttönä Suomessa.

Valtuuksien arviointi täysivaltaisuuden kannalta

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perinteisesti katsottu, että julkisen vallan uskomista vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön toimielimille on pidettävä perustuslain mukaisen täysivaltaisuuden rajoituksena. Perustuslakivaliokunta katsoikin tätä linjaa noudattaen lausunnossaan 20/1998 vp, että Schengenin yleissopimuksen 40 ja 41 artiklan määräykset sopimuspuolen virkamiesten oikeudesta jatkaa tarkkailua ja takaa-ajoa toisen sopimuspuolen alueella merkitsivät poikkeamista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä, ja että voimaansaattamislakiehdotus oli siksi käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Uusi perustuslaki ja sen esityöt ovat kuitenkin muuttaneet täysivaltaisuutta koskevaa tulkintakäytäntöä.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 1.1 §:n täysivaltaisuussäännöstä tulkittaessa on otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä, ja säännöstä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon jäsenyys Euroopan unionissa. Esitöissä todettiin niin ikään, että perustuslain 1.3 §:llä on tulkinnallista merkitystä, kun arvioidaan, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa. (HE 1/1998 vp, s. 71-73) Perustuslakivaliokunta onkin uuden perustuslain voimaantulon jälkeisessä käytännössään lähtenyt siitä, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Niinpä valiokunta katsoi lausunnossaan 44/2002 vp, että toimivaltuudet, jotka sisältyivät ehdotukseen yleissopimuskeksi huumausaineiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavalla merellä, "ovat tarpeellisia laittoman huumausainekaupan torjumiseksi". Valiokunta jatkoi, että "kun kysymys lisäksi on Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteistoiminnasta, jossa toimivaltuuksia voidaan käyttää vain aavalla merellä, vaikuttaa sopimusehdotus valiokunnan mielestä vain vähäisessä

määrin valtion täysivaltaisuuteen", eikä "sopimusehdotus ... tältä osin ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta".

Nyt käsiteltävän yleissopimuksen toisen valtion virkamiehille antaman toimivallan vaikutuksesta perustuslain edellyttämään täysivaltaisuuteen voidaan tehdä sama yleisarvio. Kyse on Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteistoiminnasta, jossa pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion lainsäädännön noudattaminen ja/tai sen viranomaisen valvontamahdollisuus on erityismääräyksiin turvattu. Niinpä pyynnön esittäneen viranomaisen virkamiehet eivät voi omasta aloitteestaan käyttää 12 artiklan mukaisia valtuuksia. Takaa-ajossa ja tarkkailussa on noudatettava tämän jäsenvaltion lainsäädäntöä ja sen toimivaltaisten viranomaisten ohjeita.(20(4) ja 21(3) art.). Peitetutkinnassa pyynnön vastaanottaneen ja sen esittäneen jäsenvaltion ao. viranomaiset valmistelevat ja valvovat tutkimuksia tiiviissä yhteistyössä, ja pyynnön vastaanottanut viranomainen päättää oman jäsenvaltionsa lainsäädännön mukaisesti edellytyksistä, joilla peitetutkinta sallitaan, sekä niistä edellytyksistä, joilla peitetutkinta tapahtuu. Lisäksi takaa-ajavilla virkamiehillä ei pääsäännön mukaan ole kiinniotto-oikeutta tai tähän liittyviä muita valtuuksia. Tarkkailun jatkaminen taas edellyttää yleensä toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa lupaa.

Yleissopimuksen mukaisia toimivaltuuksia on valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa arvioitava paitsi täysivaltaisuuden myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Niiltä osin kuin noudatettavana on Suomen lainsäädäntö, valtiosääntöoikeudellista tilannetta voidaan pitää tässä suhteessa ongelmattomana. Välittömästi sopimukseen perustuvat kuitenkin ainakin 20 artiklassa tarkoitettu kiinniotto-oikeus ja tähän liittyvät toimivaltuudet, samoin kuin 20(5) artiklan mukainen pidätysoikeus. En ole havainnut näitä toimivaltuuksia koskevissa määräyksissä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin liittyviä ongelmia.

2, EY-tuomioistuimen toimivalta

EY-tuomioistuimilta 26 artiklan mukaan pyydettävät lausunnot eivät ole pakollisia vaan perustuvat jäsenvaltioiden tuomioistuinten omaan harkintavaltaan. Tällainen menettely ei perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön mukaan ole ongelmallista tuomioistuinten riippumattomuuden tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Myöskään EY-tuomioistuimen toimivaltaan ratkaista jäsenvaltioiden keskinäisiä tai näiden ja komission välisiä, yleissopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevia erimielisyyksiä ei perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön nojalla ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa. (Ks. PeVL 28/1997 vp ja 10/1998 vp.)



Porthaniassa 23.10.2003

Kaarlo Tuori

2/260
50/2

Veli-Pekka Viljanen

**HE 92/2003 vp TULLIHALLINTOJEN KESKINÄISESTÄ AVUN-
ANNOSTA JA YHTEISTYÖSTÄ TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN JA
SEN OIKAISUPÖYTÄKIRJAN HYVÄKSYMISESTÄ SEKÄ SIIHEN
LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 23.10.2003

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi perustuslain 94 §:n mukaisesti tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Esityksen perusteluissa on selostettu yksityiskohtaisesti eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevat kysymykset (HE, s. 29-32). Voin tältä osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluihin, joten keskityn lausunnossani sopimuksen voimaansaattamiseen liittyviin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen (HE, s. 32-35) mukaan sopimuksen voimaansaattamislakiehdotus (1. lakiehdotus) voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ristiriitaisesti tämän kanssa 1. lakiehdotuksen johtolauseessa on kuitenkin supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä tarkoittava viittaus perustuslain 95 §:n 2 momenttiin. Oletan tältä osin, että hallituksen esityksen kanta ilmenee säätämisyjärjestysperusteluista ja johtolauseen muotoilu on jäänyt niihin verrattuna virheelliseksi.

2. Suonien täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten (PL 1 §) tulkinnasta

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen arvioinnin kannalta keskeisimmät kysymykset liittyvät perustuslain 1 §:ssä säädettyyn Suomen täysivaltaisuuteen. Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Säännöksen tulkintaan vaikuttaa olennaisesti saman pykälän 3 momentin säännös, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on aivan tuoreessa lausunnossaan Pe VL 9/2003 vp käsitellyt valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslainsäännösten merkitystä hyvin samankaltaisessa asiayhteydessä kuin käsillä olevassa hallituksen esityksessä. Tuo lausunto onkin otettava lähtökohdaksi ehdotettujen täysivaltaisuuden rajoitusten valtiösääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Kyseinen lausunto käsitteli keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyä yleissopimusta (HE 31 /2003 vp). Sen mukaan toisen jäsenvaltion poliisivirkamies sai mm. oikeuden toimia Suomen alueella pakkokeinolain ja poliisilain mukaisissa peitetoiminta ja vaieostoteh-tävissä rikosten selvittämiseksi. Lisäksi toisen jäsenvaltion viranomaiselle annettiin oikeus suorittaa teknisesti telekuuntelua ja televalvontaa Suomen alueella. Lausunnon olennaiset kohdat voidaan tiivistää seuraavasti:

(1) Rikollisuus ylittää nykyisin enenevästi valtioiden rajat. Rikollisuuden torjunnan ja rikosoikeusavun järjestämisen täytyy voida tapahtua yli valtion rajojen. Yleissopimuksessa kyse PL 1 §:n 3 momentin tarkoittamasta kansainvälisestä yhteistyöstä, joka tässä tapauksessa on tavanomaista ja kannatettavaa.

(2) PL:n täysivaltaisuussäännöstä tulkittaessa on otettava huomioon Suomen jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä ja sitä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja ottaen huomioon erityisesti EU-jäsenyys.

(3) Valiokunta on pitänyt perustuslain mukaisina pitkällekin meneviä EU:n jäsenvaltioiden toimivaltuuksia niiden käyttötilanteiden sijoittuessa Suomen alueen ulkopuolelle. Tässä kuitenkin on kyse siitä että toisen valtion viranomaiset saavat toimia myös Suomen alueella samalla tavoin kuin

kansainväliset viranomaiset sopimuksen tarkoittamissa asioissa ja siten käyttää julkista valtaa Suomen oikeudenkäyttöpiirissä.

(4) Sopimuksen mukaiset järjestelyt eivät olleet ongelmallista PL:n täysivaltaisuussäännösten kannalta. Peitetoiminnan ja valeoston osalta valiokunta viittasi mm. siihen, että oikeusapupyynnöstä oli vapaaharkintainen oikeus kieltäytyä. Pyynnön hyväksymisen edellytyksenä oli, että toimi oli sallittu Suomessa vastaavassa tilanteessa. Toimivalta ei ulotu pidemmälle kuin Suomen viranomaisella jo on. Rikos- ja yksityisoikeudellinen vastuu on yhtäläinen kuin suomalaisilla virkamiehillä. Ulkomaisten virkamiesten toiminta on suomalaisen virkamiehen johdon ja valvonnan alaisia. Samansuuntaisilla sääntelyn kokonaisuuteen liittyvillä perusteilla valiokunta katsoi myös telekuuntelu- ja televalvontaoikeuksien antamisen ulkomaisille viranomaisille PL:n täysivaltaisuussäännöksen mukaisiksi.

3. Välitön takaa-ajo, rajojen yli tapahtuva valvonta ja peitetutkinta

Valtion täysivaltaisuuden kannalta keskeisimmät hallituksen esityksen tarkoittaman yleissopimuksen määräykset sisältyvät sopimuksen 20 artiklaan (välitön takaa-ajo), 21 artiklaan (rajojen yli tapahtuva valvonta) ja 23 artiklaan (peitetutkinta).

Välitöntä takaa-ajoa koskeva 20 artikla merkitsee vieraan valtion tullihallinnon virkamiehen oikeuttamista puuttumaan merkittävällä tavalla perustuslain 7 §:ssä turvattuihin yksilön henkilökohtaiseen vapauteen (mm. kiinniotto-oikeus) ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (mm. turvatarkastus kiinnioton yhteydessä). Tarkkailua koskeva sääntely oikeuttaa puolestaan puuttumaan perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Sääntelyt seuraavat näitä osin sisällöltään läheisesti Schengenin sopimuksen 40-41 artiklaa, tosin mennen paikoin sitä pidemmälle (ks. sopimusten vertailua HE, s. 19). Schengenin sopimusten eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta piti - tosin ennen uuden perustuslain säätämistä - juuri sopimuksen 40 ja 41 artikloja supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävinä määräyksinä. Valiokunnan mukaan kummassakin valtuudessa oli kysymys siitä, että toisen valtion viranomaisen saa tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia. Julkisen vallan uskomista vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön toimielimille oli tuolloin valiokunnan mukaan

vakiintuneessa perustuslain tulkintakäytännössä pidetty HM 1 ja 2 § n vastaisina. Kyseisessä tapauksessa vieraan valtion viranomaisen valtuudet kohdistuvat lisäksi perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin. Toimivaltuuksien käyttämistä ei ollut myöskään sidottu esimerkiksi siihen, että toimivaltuuksia käytettäisiin koko ajan yhteistoiminnassa suomalaisten viranomaisten kanssa (ks. Pe VL 13/1998 vp).

Uuden perustuslain säätäminen on kuitenkin olennaisella tavalla muuttanut perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkintaan. Aikaisemmin viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto Pe VL 9/2003 vp osoittaa selvästi, ettei julkisen vallan käyttämistä Suomen alueella tarkoitettavien toimivaltuuksien uskominen viranomaiselle välttämättä ole ristiriidassa perustuslain 1 §:n kanssa. Ristiriitaa ei ole **välttämättä** silloinkaan, kun kyse on vieraan valtion viranomaisen tai virkamiehen oikeudesta merkittäväällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin. Olennaista on tällöin se, onko kyse tavanomaiseksi luonnehdittavasta kansainvälisestä yhteistoiminnasta. Lisäksi merkitystä on annettu erityisesti sille, miten toimivalta on rajattu ja miten suomalaiset viranomaiset voivat vaikuttaa ja valvoa toimivallan käyttämistä.

Käsillä olevassa tapauksessa toimivallan myöntämisen perusteena on valtion rajat ylittävän (tullirikollisuuden estäminen ja selvittäminen. Rikollisuuden kansainvälistymisen seurauksena kyseessä on sellainen perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu kansainvälinen yhteistyö, jota on pidettävä tavanomaisena (ks. Pe VL 9/2003 vp). Edellä mainittujen valtuuksien osalta on valtiosääntöoikeudellisesti nähdäkseni merkittävää myös se, että Schengenin sopimuksen 40 ja 41 artikla sisältävät jo samanlaisia toimivaltuuksia vieraiden valtioiden virkamiehille/viranomaisille mahdollistavan sääntelyn. Nyt käsiteltävänä oleva yleissopimus onkin tältä osin osittain päällekkäinen Schengenin sopimuksen kanssa. Kyse ei ole siten eurooppalaisessa katsannossa uudentyyppisten toimivaltuuksien myöntämisestä muiden jäsenvaltioiden virkamiehille.

Sopimuksen 20 artiklan tarkoittama itsenäinen takaa-ajo-oikeus on rajoitettu tilanteeseen, joissa takaa-ajo on alkanut toisen valtion alueella ja kiireellinen tilanne estää Suomen viranomaisten saapumisen ajoissa paikalle. Samoin kiinniotto-oikeus on rajoitettu 20 artiklan 2 b) kohdassa varsin poikkeukselliseen tilanteeseen. Takaa-ajajien on noudatettava Suomen lainsäädäntöä. Takaa-ajon yhteydessä ei voida mennä asuntoihin tai muihin yleisöltä suojattuihin paikkoihin, mikä sulkee kotirauhan piiriin (PL 10 §) kuuluvat alueet takaa-ajon ulkopuolelle.

Sopimuksen 21 artiklan tarkoittamassa tarkkailussa toisen valtion virkamiesten oikeus perustuu *mm* Suomen viranomaisten vapaaseen harkintaan perustuvaan lupaan, johon voidaan liittää ehtoja. Pyydettyessä tarkkailu annetaan aina Suomen viranomaisten tehtäväksi. Kiireellisyystilanteissa tosin tarkkailua voidaan jatkaa itsenäisesti, kuitenkin vain hyvin suppeassa aikaraamissa. Tarkkailussa noudatetaan Suomen lainsäädäntöä, mikä estää pidemmälle menevän tarkkailun kuin mihin kotimaisilla viranomaisilla on toimivalta.

Edellä olevan perusteella erityisesti ottaen huomioon ptrmtlakmtlm-kunnan uuden perustuslain aikana muodostunut Pf. 1 §:n tulkintakäytäntö ja se, että kyseiset valtuudet ovat luonteeltaan samankaltaisia kuin jo nykyisin Schengen-yhteistyössä katsotaan, etteivät sopimuksen 20 ja 21 artikla ole ristiriidassa perustuslain 1 §:ssä säädetyn Suomen täysivaltaisuuden kanssa. Tulkintaan vaikuttaa erityisesti PL 1 §:n 3 momentin kansainvälisyysperiaate ja se, että ehdotettua sääntelyä on pidettävä EU:n jäsenvaltioiden piirissä tavanomaisena kansainvälisen yhteistyön muotona.

Edellä mainittuja sopimusmääräyksiä ongelmallisempina voidaan pitää sopimuksen 23 artiklaa peitetutkinnasta. Peitetutkintaa on hallituksen esityksessä tulkittu siten, että se käsittää Suomen lainsäädännön mukaisista toimivaltuuksista sekä peitetoiminnan että valeoston (ks. 1. lakiehdotuksen 2 § ja HE, s. 22). Tosin valeostojen osalta suhde peitetutkintaan jää tulkinnanvaraiseksi. Yleissopimuksen 23 artiklan mukaan kyseiset virkamiehet "valtuutetaan tehtäviensä puitteissa hankkimaan tietoja ja ottamaan yhteyksiä epäiltyihin tai muihin näiden lähipiirissä oleviin henkilöihin". Perusteluosassa todetaan, että koska poliisilain mukaan valetoimintaan liittyy aina jonkinasteista peitetoimintaa, myös poliisilaissa tarkoitetun valeoston voidaan katsoa kuuluvan artiklan tarkoittaman yhteistyön soveltamisalaan (HE, s. 22). Nähdäkseni se, että valeosto sisältää peitetoimintaa ei kuitenkaan vielä tarkoita sitä, että se käsitteellisesti olisi osa sopimuksen tarkoittamaa peitetutkintaa. Valeostoa (ks. poliisilain 28 §:n 1 momentin 5) kohdan määritelmä) on vaikea kokonaisuudessaan saada mahtumaan edellä siteeratun peitetutkinnan käsitteen (Poliisilaki: "ostotarjous" yleissopimus: "ottamaan yhteyksiä") alle. Tosin perustuslakivaliokunnan lausunnossa Pe VL 9/2003 vp tähän aspektiin ei kiinnitetty huomiota, vaikka sama huomautus voidaan kohdistaa tuolloin käsiteltävänä olleeseen lakiehdotukseen.

Perustuslakivaliokunta on juuri lausunnossaan Pe VL 9/2003 vp katsonut mahdolliseksi peitetoiminta- ja valeosto-oikeuden osoittaminen toisen valtion viranomaisille silloisessa sääntelyasetelmassa. Käsillä oleva tilanne poikkeaa kuitenkin aikaisemmin esillä olleesta asetelmassa yhdeltä merkittävältä aspektilta. Ehdotus merkitsisi nimittäin sellaisten

toimivaltuuksien antamista ulkomaisille tullivirkamiehille, mitä kotimaisilla tullivirkamiehillä ei ole. Suomessa peitetoiminta- ja valeosto-oikeus on rajoitettu poliisilain mukaan poliisimiehiin (Poliisilain 31 a ja 31 h §).

Sinänsä toimivaltuus rajautuu 23 artiklan 3 kappaleen mukaisesti Suomen lainsäädännön perusteella. Siten peitetoiminta rajautuisi vain niihin sopimuksen 19 artiklan 2 kohdan luettelossa oleviin rikoksiin, jotka sisältyvät myös pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ään. Vastaavasti valeoston osalta rajaukset tulevat poliisilain 31 b §:stä. Ulkomaisten tullivirkamiesten toimivaltuudet eivät siten ulottuisi pidemmälle kuin meillä poliisimiehen toimivaltuudet.

Pyyntö peitetutkintaan edellyttää, että tapausta on erittäin vaikea selvittää ilman suunniteltuja tutkimustoimia. Tutkimusten osalta sopimus velvoittaa lisäksi Suomen viranomaiset ja pyynnön esittäneet viranomaiset tiiviiseen yhteistyöhön.

Kun pyyntöön suostuminen lisäksi on Suomen viranomaisten vapaassa harkinnassa, en pidä sopimuksen 23 artiklaakaan ottaen huomioon lausunnossa Pe VL 9 2003 vp omaksuttu linja ongelmallisena perustuslain 1 §:n kannalta.

Perusoikeusnäkökulmasia kotimaisissa yhteyksissä on perusoikeuksien rajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta annettu merkitystä sille, tarvitseeko jokin viranomainen rajoitusvaltuutta itsenäisenä toimivaltuutena. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa Pe VL 2/1996 vp on nimenomaan katsottu, ettei toimivaltaa tekniseen tarkkailuun voitu hallitusmuodon 8 §:n näkökulmasta uskoa yhtä laajasti tullivirkamiehille kuin poliisille. Käsillä olevassa tapauksessa on kuitenkin otettava huomioon se, että sopimus edellyttää pyynnön esittämistä ainoastaan silloin, kun tapausta on "erittäin vaikeaa selvittää ilman suunniteltuja tutkimustoimia". Tullivirkamiesten peitetutkintaoikeus edellyttää siten välttämättömyysvaatimuksen korostunutta täyttymistä. Lisäksi on huomattava, että sopimusvaltiossa tulliviranomaisten ja poliisin työnjako voi poiketa toisistaan. Siten en pidä ehdotetulla tavalla rajattua peitetutkintaoikeuden myöntämistä ulkomaisille tullivirkamiehille suoranaisesti ongelmallisena myöskään perustuslain 10 §:n näkökulmasta.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 2 § ei kirjoitustamistavaltaan ole onnistunut. Sen mukaan toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle virkamiehelle voidaan antaa Suomen alueella oikeus suorittaa "rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi peitetoimintaa ja valeostoja". Säännös on kirjoitettu ikään kuin itsenäiseksi. Tällaisena se antaa virheellisen kuvan siitä, millä edellytyksin toimivaltaa voidaan myöntää toisen valtion virkamiehelle. Sisällöllisesti oikeutta rajaa olennaisesti saman momemmm viimeinen virke, jonka mukaan "peitetoiminnassa ja valeostossa noudatetaan" pakkokeinolain 6 luvun 7 § n sekä poliisilain 28 §:n, 31 a §:o 1 momentin, 31 b f n ! momentin ja 32 a §:n säännöksiä.

Muotoilu: "peitetoiminnassa ja valeostossa noudatetaan" näyttäisi viittaavan sanonnasta kuitenkin enemmän menettelytapoihin kuin peltoiminnan ja valeosto-oikeuden sisällöllisiin rajoituksiin. Pykälä tulisikin kirjoittaa uudestaan niin, että siitä selvästi kävisi ilmi myös» että peitetoiminta- ja valeosto-oikeus voidaan myöntää toisen valtion virkamiehelle vain niillä sisällöllisillä ehdoilla, joita mainittujen *hkn* säännökset määrittävät.

4. Alueellisen ***oikeus*** mukauttaminen

Sopimuksen 31 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi yksimielisesti EU:ssa tehdyn sopimuksen VI osastossa määrityä menettelyä noudattaen mukauttaa alueellisen soveltamisen määrittävää 1 kohtaa siinä viitattuihin yhteisön säädöksiin tehtyjen muutosten mukaisesti Sopimuksen alueellisen soveltamisalan muutokset eivät siten tulisi enää kansallisesti hyväksyttäviksi ja voimaansaatettaviksi. Periaatteessa sopimuksen alueellisella soveltamisalalla on huomattavaa merkitystä Toisaalta sopimus jo itsessään lähtee siitä, että sopimuksen alueellinen soveltamisala tulee asteittain laajenemaan, koska 33 artiklan mukaan yleissopimukseen voi liittyä jokainen valtio, josta tulee EU:n jäsenvaltio Tällaisessa asetelmassa ei alueellisen soveltamisalan mukauttamista voida pitää varsinaisena sopimuksen muuttamisena. Perustuslain täysivaltaisuuslainsäädännön kannalta huomionarvoista on myös yksimielisyysvaatimuksen edellyttäminen neuvostossa. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman ratkaisukäytännön (erit. PeVL 38/2001 vp, s. 7) valossa sopimuksen 31 artiklan 2 kohta ei siten ole ongelmallinen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta

5» **Lopuksi**

Edellä olevan perusteella katson, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voilaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä. Tämän mukaisesti 1. lakiehdotuksen johtolauseesta tulee poistaa viittaus perustuslain 95 §:n 2 momenttiin.

*FCVP' 6e/fm <5^ /sf
<Tjf*

PERUSTUSLAKIVALI
OKUNNAN
LAUSUNTO /2003 vp

**Hallituksen esitys
tullihallintojen keskinäisestä
avunannosta ja yhteistyöstä
tehdyn yleissopimuksen ja sen
oikaisupöytäkirjan
hyväksymisestä sekä siihen
liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

J_t Eduskunta on 14 päivänä lokakuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 92/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Z_t Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tomi Vuori, sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta
- Helsingin apulaispoliisipäällikkö Rauno Sintonen, sisäasiainministeriön edustajana
- lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio, oikeusministeriö
- professori Mikael Hiden
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunnan käytössä ovat olleet oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglickin, professori Tuomas Ojasen, professori Teuvo Pohjolaisen ja professori Martin Scheininin edellisellä vaalikaudella samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 203/2002 vp) valiokunnalle antamat kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevan Napoli II -yleissopimuksen. Sen soveltamisalaan kuuluvat yhteistyö kansallisen tullilainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi ja avunanto niin kansallisen kuin yhteisön tullilainsäädännön rikkomisen vuoksi syytteeseen ja rangaistukseen saattamiseksi. Yleissopimus sisältää määräykset yhteistyön erityismuodoista, joita ovat rajojen yli tapahtuva välitön takaa-ajo, rajojen yli tapahtuva valvonta, valvottu läpilasku, peitetutkinta ja yhteiset erityistutkimusryhmät.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti yleissopimuksen kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta yleissopimuksen määräyksiä valvonta- ja tutkintapyynnöistä, yhteistoiminnan erityisistä muodoista, yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaisuudesta ennakkoratkaisumenettelyssä ja yleissopimuksen alueellisen soveltamisalan muuttamistavasta. Perusteluissa katsotaan, että voimaansaattamislakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asiaan sisältyvien useiden perustuslakikysymysten vuoksi on kuitenkin pidetty suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Valiokunta on lähtenyt myös siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella

päätöksellä suostumuksen sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisen veloitteen sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (PeVL 45/2000 vp, s. 4/1).

Yleissopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus yleissopimukseen on siksi tarpeen. Eduskunnan suostumus vaaditaan myös 20 artiklan 6 kohdan mukaisen ilmoituksen antamiseen sekä 26 artiklan 4 kohdassa ja 32 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen julistusten antamiseen.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Täysivaltaisuus. Yleissopimuksen tarkoituksena on luoda puitteet Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäiselle avunannolle ja yhteistyölle kansallisiin tullilainsäädäntöihin kohdistuvien rikkomusten estämisessä ja tutkimisessa sekä syyte- ja rankaisutoimiin ryhtymisessä yhteisön ja kansallisiin tullilainsäädäntöihin kohdistuvissa rikkomuksissa. Tullilainsäädäntöjen vastaisessa toiminnassa on erityisen vahvasti kysymys valtioiden rajat ylittävästä rikollisuudesta. Tämän estäminen ja tutkiminen sekä syyte- ja rankaisutoimiin ryhtyminen sen johdosta vaatii vastaavasti valtioiden yhteistyötä. Yleissopimuksen 4 luvun mukaisilla yhteistyön erityismuodoilla tähdätään juuri tähän. Yleissopimuksessa on valiokunnan mielestä selkeästi kysymys perustuslain 1 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä kansainvälisestä yhteistyöstä, joka lisäksi tässä tapauksessa on paitsi tavanomaista myös kannatettavaa.

Yleissopimuksen sisältöä on arvioitava perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain täysivaltaisuussäännöstä tulkittaessa on perustuslain esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä (HE 1/1998 vp, s. 71/11) ja sitä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten veloitteiden valossa sekä erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/11).

Valiokunta on pitänyt perustuslain mukaisina EU:n jäsenvaltioiden pitkälle meneviäkin toimivaltuuksia, kun niiden käyttötilanteet sijoittuvat Suomen alueen ulkopuolelle (PeVL 44/2002 vp, s. 3/1). Käsiteltävänä olevaan yleissopimukseen ei kuitenkaan sisälly tällaista rajausta, vaan toisen sopimusvaltion viranomaiset saavat yleissopimuksen IV luvun eräiden määräysten nojalla vallan toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sopimuksen tarkoittamissa asioissa sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä

oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa. Tärkeää toisaalta on, että avunpyynnön vastaanottanut viranomainen ei 19 artiklan 3 kohdan mukaan ole velvollinen käyttämään tiettyä 4 luvun yhteistyömuotoa, jos aiottu tutkinta on vastoin kansallista lainsäädäntöä tai asiasta ei ole säädetty kansallisella tasolla.

Rajojen yli ulottuva yhteistyö rajoittuu eräiden, joskin yleissopimuksen 19 artiklan 2 kohdassa melko väljästi määriteltyjen rikosten estämiseen ja tutkimiseen sekä syytetoimiin ryhtymiseen niiden johdosta. Kaikkien näiden rikosten rangaistusasteikkoon sisältyy perustelujen mukaan vankeusrangaistus. Toisen jäsenvaltion virkamiehet rinnastetaan tässä yhteistoiminnassa saman artiklan 8 kohdan nojalla kyseisen jäsenvaltion virkamiehiin sekä sellaisissa rikoksissa, jotka kohdistuvat heihin, että sellaisissa rikoksissa, joita he tekevät. Nämä virkamiehet ovat siten Suomessa toimiessaan rikosoikeudellisen vastuun piirissä.

Toisen jäsenvaltion tullihallinnon virkamies saa 20 artiklassa määritellyissä tapauksissa *jatkaa henkilön takaa-ajoa* Suomen alueella. Tämä koskee sopimuksessa tarkoitettua rikoksesta itse teossa tavattua tai sellaiseen rikokseen osallista henkilöä. Edellytyksenä on lähtökohtaisesti suomalaisen viranomaisen antama lupa. Jos kuitenkin lupaa ei ole kiiretilanteessa voitu hankkia ennalta, takaa-ajajien on viimeistään rajaa ylittäessään otettava yhteys suomalaisiin toimivaltaisiin viranomaisiin.

Tarkoituksena on esityksen mukaan antaa saman artiklan 6 kohdan mukainen ilmoitus, jonka mukaan takaa-ajo voi tapahtua Suomessa alue- ja aikarajoituksitta. Lisäksi on tarkoitus antaa ilmoitus siitä, että takaa-ajajilla on 2 kohdan b alakohdan mukainen kiinniotto-oikeus. Se on sidottu edellytykseen, että suomalaiset viranomaiset eivät kykene jatkamaan takaa-ajoa riittävän nopeasti. Takaa-ajavien viranomaisten kiinniotto-oikeus on voimassa, kunnes suomalaiset viranomaiset voivat todeta takaa-ajetun henkilöllisyyden tai pidättää hänet. Toisen jäsenvaltion viranomaisen kiinniotto-oikeuden sallimiseen liittyy tämän oikeus tehdä turvatarkastus kiinni ottamisen yhteydessä suomalaisen viranomaisen kuultavaksi viemistä varten.

Toisen jäsenvaltion viranomaisten takaa-ajo-oikeus on kytketty kiiretilanteisiin. Oleellista on lisäksi, että takaa-ajo on keskeytettävä heti, jos suomalainen viranomainen pyytää sitä, ja että takaa-ajavien viranomaisten tulee noudattaa Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää on myös se, että toisen jäsenvaltion viranomaisten valtuudet ovat samankaltaiset Schengenin sopimuksen 41 artiklaan perustuvan takaa-ajovaltuuden kanssa. Tällainen järjestely ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain

täysivaltaisuussäännösten kannalta. Suomen aikoma ilmoitus takaa-ajajien kiinniotto-oikeudesta ei anna aihetta muuttaa tätä arviota.

Jäsenvaltion tullihallinnon virkamies saa *jatkaa* 21 artiklassa tarkoitetun *henkilön tarkkailua* toisen jäsenvaltion alueella sen antaman luvan mukaisesti. Jos tälle toiminnalle ei ole kiiretilanteessa voitu hankkia ennalta lupaa, tarkkailua saadaan eräin edellytyksin jatkaa, mutta tästä on ilmoitettava toimivaltaiselle suomalaiselle viranomaiselle ja pyyntö luvan saamisesta tulee esittää viipymättä. Tarkkailu suoritetaan Suomen lainsäädännön mukaisesti ja suomalaisten viranomaisten määräyksiä noudattaen. Tällöin tarkkailu on lopetettava, jos suomalainen viranomainen sitä pyytää tai jos lupaa ei ole annettu viiden tunnin kuluessa rajanylityksestä. Tällainen ajallisesti rajoitettu mahdollisuus, joka vastaa Schengenin sopimuksen 40 artiklan mukaista järjestelyä, ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (PeVL 9/2003 vp, s. 3/II).

Yleissopimuksen 23 artikla koskee *peitetutkintaa*. Sopimusmääräyksen nojalla suomalainen viranomainen voi valtuuttaa toisen jäsenvaltion tullihallinnon virkamiehet tai tämän hallinnon puolesta toimivat edustajat toimimaan Suomen alueella väärän henkilöllisyyden turvin. Heidät valtuutetaan hankkimaan tietoja ja ottamaan yhteyksiä epäiltyihin tai heidän lähipiirissä oleviin henkilöihin. Peitetutkintaa voidaan käyttää vain, jos tapausta on muutoin erittäin vaikea selvittää.

Sopimuksen voimaansaattamislain 2 §:ään sisältyvät säännökset EU:n jäsenvaltion virkamiehen tästä toimivallasta. Pyyntöön hyväksymisestä samoin kuin peitetutkinnan toteuttamisen edellytyksistä päätetään jäsenvaltion oman lainsäädännön mukaisesti. Pyyntöä kieltäytymiseen on vapaa harkintavalta. Pyyntö voidaan hyväksyä ainoastaan sillä edellytyksellä, että kyseinen toimi on sallittu Suomessa vastaavassa tilanteessa. Tällainen järjestely ei ole valiokunnan mielestä ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Yleissopimuksen 26 artikla koskee *EY:n tuomioistuimen toimivaltaa* ratkaista yleissopimuksen tulkinta- ja soveltamisriidat. Valiokunta on aiemmin Amsterdamin sopimuksen yhteydessä katsonut, että riitojen "ratkaisuvallan uskomista riippumattomalle kansainväliselle lainkäyttöelimelle on lähtökohtaisesti pidettävä kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiseen luonnostaan kuuluvana seikkana" (PeVL 10/1998 vp, s. 4—5). Asia on siten merkityksetön perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta. Lisäksi on tarkoitus antaa julistus, jonka mukaan suomalainen tuomioistuin voi oman arvionsa perusteella pyytää EY:n tuomioistuimelta

ennakkoratkaisun yleissopimuksen tulkinnasta. Tällaista mahdollisuutta valiokunta puolestaan pitää yhteensopivana tuomioistuinten perustuslain 3 §:n 3 momenttiin pohjautuvan riippumattomuusvaatimuksen kanssa (PeVL 10/1998 vp, s. 4—5, ja PeVL 28/1997 vp, s. 3).

Yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdan perusteella neuvosto voi yksimielisesti unionisopimuksen VI osaston mukaista menettelyä noudattaen *mukauttaa sopimuksen alueellisen soveltamisalan* osoittavaa 1 kohdan luetteloa siinä viitattuihin yhteisön säädöksiin tehtyjen muutosten mukaisesti. Yleissopimus on, kuten 33 artiklan 1 kohdasta ilmenee, avoin jokaiselle uudelle unionin jäsenvaltiolle. Unionin laajenemiseen tällä tavoin liittyvässä sopimuksen alueellisen soveltamisalan mukauttamistoimivallassa ei ole kysymys sellaisesta sopimuksen muuttamisesta, joka voisi muodostua merkittäväksi täysivaltaisuuden kannalta. Kyseinen sopimusmääräys ei näin ollen ole ongelmallinen perustuslain näkökulmasta (PeVL 38/2001 vp, s. 7).

Perusoikeudet. Yleissopimuksen mukaiset edellä mainitut toimivaltuudet kohdistuvat perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Välittömään takaa-ajoon sisältyvä kiinniotto-oikeus merkitsee puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja kiinnioton yhteydessä toimitettava turvatarkastus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tarkkailuvaltuudet taas ovat merkittäviä yksityiselämän suojan näkökulmasta. Sama koskee peitetutkintaa, jolla voi lisäksi olla vaikutusta kotirauhan suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Toisen jäsenvaltion Suomessa takaa-ajoa jatkavien viranomaisten tulee noudattaa — myös kiinniotto-oikeuden sekä siihen kytkeytyvän turvatarkastuksen, käsirautojen käytön ja takavarikoinnin osalta — Suomen lainsäädäntöä ja suomalaisten viranomaisten ohjeita. Myös valtuudet rajojen yli tapahtuvaan valvontaan on sidottu Suomen lainsäädäntöön. Tullilain säännökset tarkkailusta ja teknisestä tarkkailusta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/1996 vp ja PeVL 37/2002 vp). Sama koskee pakkokeinolain vastaavia säännöksiä (PeVL 36/2002 vp). Yleissopimuksen nimenomaisten määräysten mukaan sen paremmin takaa-ajavilla viranomaisilla kuin rajan yli jatkuvaa valvontaa harjoittavilla viranomaisillakaan ei ole oikeutta päästä asuntoihin tai yleisöltä suljettuihin tiloihin. On lisäksi merkittävää, että vieraan valtion viranomaisen ei voi aloittaa itsenäisesti uutta tarkkailua Suomessa, vaan kysymys on enintään toisen valtion alueella aloitetun toiminnan jatkamisesta täällä. Toisen jäsenvaltion viranomaisen toimeenpaneman peitetutkinnan sallittavuus on sidottu siihen, että asianomainen toimi on sallittu vastaavassa tilanteessa Suomessa. Yleissopimus ei tältä osin laajenna

kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia peitetoimintavaltuuksia. Ne puolestaan on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/1999 vp, s. 4—6).

Tällaiset sopimusjärjestelyt eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallisia perusoikeusjärjestelmämme kannalta (vrt. PeVL 9/2003 vp, s. 3—4).

Hyväksymisestä ja lakiehdotuksista päättäminen

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä paitsi milloin velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, jolloin sen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan äänten enemmistö. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattava lakiehdotus puolestaan käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, lakiehdotus on sitä lepäämään jättämättä hyväksyttävä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus ei edellä esitetyn perusteella koske perustuslakia. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siksi päättää äänten enemmistöllä ja esitykseen sisältyvät lakiehdotukset käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — 1. lakiehdotuksen johtolause on muutettava.

Muita seikkoja

o?/? Voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n tarkoituksena on sisältää oleelliset yleissopimuksen 23 artiklaa vastaavat kansalliset säännökset. Ehdotuksen sanonta poikkeaa keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista ja yleissopimuksen soveltamista koskevan lakiehdotuksen vastaavanlaisesta sääntelystä (HE 31/2003 vp, 1. lakiehdotuksen 3 § — LaVM 4/2003 vp) tavalla, joka ei ole asianmukainen.

Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä toisen jäsenvaltion virkamiehen oikeutta suorittaa peitetutkintaa ja valeostoja ei ole sidottu riittävästi pakkokeinolakiin ja poliisilakiin. Näiden lakien säännösten mainitseminen momentin lopussa jää irralliseksi, mistä syystä niiden saatetaan mieltää koskevan vain menettelytapoja eikä toimenpiteiden

sisältöedellytyksiä. Valiokunta huomauttaa lisäksi siitä, että valeosto voi tulla käytettäväksi vain siltä osin kuin se on sopimuksen tarkoittamin tavoin tarpeen asianomaisessa tehtävässä tietojen hankkimiseksi tai yhteyksien ottamiseksi epäiltyihin.

Momentista puuttuu perusteluissa sinänsä mainittu mahdollisuus, että toisen jäsenvaltion viranomaiselle voidaan antaa tarkoitettu oikeus myös Suomen toimivaltaisen viranomaisen esittämän pyynnön perusteella. Lisäksi 2 momenttiin ei ole ehdotettu säännöstä siitä, kuka päättää oikeudesta kantaa asetta. Päätöksentekosääntelyn sisällyttämistä lakiin yleisemminkin on syytä harkita, koska — kuten perusteluissa todetaan — "suomalaisista viranomaisista ainoastaan poliisi voi ryhtyä Napoli II:n mukaiseen peite-toimintaan".

Voimaansaattamislakiehdotuksen 3 ja 4 §:n sekä 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen asetuksenantovaltuudet ovat valiokunnan aiemman käytännön mukaisia (PeVL 49/2001 vp, s. 3).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehtyyn yleissopimukseen, sellaisena kuin se on oikaistuna neuvoston oikaisupöytä-kirjalla, sekä ilmoitusten antamiseen yleissopimuksen 20 artiklan 6 kohdan nojalla ja julistusten antamiseen yleissopimuksen 26 artiklan 4 kohdan ja 32 artiklan 4 kohdan nojalla,

että näistä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Pe VL /2003 vp — HE 92/2003

Helsingissä päivänä joulukuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok

vpj. Arja Alho/sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Anne Huotari /vas
Roger Jansson *Ix*
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Henrik Lax /r
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.