

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 44/2002 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta yleissopimukseksi (huumausaineiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavalla merellä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 10 päivänä heinäkuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta yleissopimukseksi (huumausaineiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavalla merellä) (U 32/2002 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marja Kartila, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Espanjan ehdotus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan d alakohtaan, joka sisältyy sopimuksen VI osastossa oleviin määräyksiin poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Sen mukaan neuvosto voi jäsenvaltion tai komission aloitteesta yksimielisesti tehdä yleissopimuksia, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on tehostaa Euroopan unionin tullihallintojen yhteistyötä huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittoman kaupan torjunnassa. Tarkoitus on laajentaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten

viranomaisten mahdollisuuksia kohdistaa aavalla merellä valvontatoimia jäsenvaltion lipun alla purjehtivaan alukseen ilman lippuvaltion ennalta antamaa lupaa. Yleissopimus sisältää määräyksiä mm. kriminalisointivelvoitteista, edustamisoikeuden myöntämisestä, valvontatoimiin liittyvistä takuista ja tuomiovallasta luopumisesta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen myönteisesti. Huumausaineiden salakuljetuksesta epäillyn aluksen kulkuun on voitava puuttua myös aavalla merellä mahdollisimman nopeasti ilman lippuvaltion ennakkolupaa. Neuvotteluissa tu-

leekin valtioneuvoston mielestä varmistua yleissopimuksen tehokkuudesta.

Sopimuksen eräiden artiklojen sanamuotoja on kuitenkin vielä täsmennettävä. Lisäksi on selvitettävä, ovatko kaikki ehdotetut sopimusmääräykset tarpeen. Esimerkiksi 3 artiklan kriminalisointivelvoitteet näyttäisivät jo sisältyvän muihin valtiosopimuksiin. Tulliyhteistyötä koskevaan sopimukseen eivät välttämättä sovi 5 artiklan määräykset yksinomaisesta ja ensisijaisesta

tuomiovallasta eikä 8 artiklan määräys pidätetyn luovuttamisesta. Sopimusehdotuksen 6 artiklaa tulee selkeyttää. Siitä tulisi käydä ilmi, minkä valtion lainsäädännön rikkominen oikeuttaa puuttumaan alusten kulkuun. Ehdotus voidaan toteuttaa yleissopimuksen muodossa. Valtioneuvosto on kuitenkin valmis tarkastelemaan myös muunlaisten oikeudellisten instrumenttien käyttömahdollisuuksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Täysivaltaisuus

Edustamisoikeus. Ehdotetun sopimuksen pääasiallisena tarkoituksena on parantaa jäsenvaltioiden tulliviranomaisten mahdollisuuksia torjua huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa Euroopan unionin tullialueen ulkopuolella, erityisesti aavalla merellä. Unionin jäsenvaltiot myöntävät sopimusehdotuksen 6 artiklan mukaan toisille jäsenvaltioille edustamisoikeuden. Sen perusteella jäsenvaltion tulliviranomaisen alukset ja ilma-alukset voivat ilman ennakkolupaa kohdistaa toisen jäsenvaltion aluksiin toimia, jos on perusteltua aihetta epäillä, että on tehty jokin 3 artiklassa tarkoitettu rikos. Edustamisoikeutta käyttävillä viranomaisilla on oikeus pysäyttää alus ja nousta siihen, kuulustella aluksella olevia henkilöitä sekä tarkastaa asiakirjoja ja alus. Jos epäilyt tulevat vahvistetuiksi, viranomaisilla on oikeus takavarikoida huumausaineet, pidättää syyllisiksi epäillyt ja ohjata alus satamaan. Sopimusehdotuksen 7 artiklan perusteella on pääteltävissä, että edustamisoikeuteen sisältyy valtuus myös voiman käyttöön. Sopimusjärjestely on merkityksellinen yksilön perusoikeuksia ja valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta tulkittaessa on perustuslain esitöiden mukaan otettava huomioon Suo-

men jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä (HE 1/1998 vp, s. 71/II). Täysivaltaisuussäännöstä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II).

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslain esitöissä todetaan tällä säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Perustuslakivaliokunta on perustuslain esitöiden pohjalta pitänyt perusteltuna lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa (PeVL 6/2001 vp, s. 3—4, PeVL 38/2001 vp, s. 4—5).

Huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitton kauppa on valtioiden rajat ylittävää toimintaa. Siksi sen torjumiseksi vaaditaan valtioiden kansainvälistä yhteistyötä. Suomi on sitoutunut YK:n yleissopimukseen huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan, jossa sopimuspuolia muun ohella kehoitetaan tiiviiseen yhteistyöhön yleissopimuksessa määriteltyjen rikosten ehkäisemiseksi. Euroopan unionin piirissä on jäsenvaltioiden

yhteistyön tehostamiseksi tehty yleissopimus tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä.¹ Espanjan aloite jäsenvaltioiden tullihallintojen toimista aavalla merellä on tarkoitettu täydentämään näitä järjestelyjä. Tässä mielessä kysymys on nykyaikana tavanomaisena pidettävästä kansainvälisestä yhteistoiminnasta.

Huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laiton kauppa on uhka ihmisten terveydelle. Mittavaksi kasvaessaan tällainen kauppa voi uhata myös yhteiskunnan perusrakenteita. Tullihallintojen yhteistyön tehostamiselle on siten hyväksyttävät ja painavat perusteet. Sopimusehdotuksessa tarkoitettujen toimivaltuuksien ovat tarpeellisia laittoman huumausainekaupan torjumiseksi. Kun kysymys lisäksi on Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteistoiminnasta, jossa toimivaltuuksia voidaan käyttää vain aavalla merellä, vaikuttaa sopimusehdotus valiokunnan mielestä vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Sopimusehdotus ei tältä osin ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta. Sopimusjärjestelyn on kuitenkin täytettävä myös muut perustuslaista, erityisesti sen perusoikeussäännöksistä johtuvat vaatimukset.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan tarpeesta selkeyttää sopimusehdotuksen varsin luonnosmaista 6 artiklaa. Ehdotuksen perusteella ei esimerkiksi ole selvää, onko edellytyksenä valtuuksien käyttöön lippuvaltion yleinen vai tapauskohtainen päätös edustamisoikeuden myöntämisestä toiselle jäsenvaltiolle. Sopimusmääräysten muotoilemiseksi on vielä nähtävä vaiava, jos tarkoitus on määrätä jäsenvaltion viranomaisten oikeudesta puuttua toisen jäsenvaltion aluksen kulkuun ilman ennakkolupaa. Sopimusehdotuksen määräyksistä ei ilmene sekään, että valtuudet on tarkoitettu nimenomaan aavalla merellä käytettäväksi. Tällaisista keskeisistä sei-

koista on otettava sopimukseen asianmukaiset määräykset.

Kotirauha

Edustamisoikeutta käyttävät viranomaiset voivat sopimusehdotuksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla muun muassa tarkastaa aluksen. Tarkastus voi kohdistua myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin aluksen tiloihin. Tällaiset tilat nauttivat perustuslain 10 §:ssä turvattua ja myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa käsiteltäviä kotirauhan suojaa. Kulkuneuvossa olevien asumistilojen on valiokunnan käytännössä kuitenkin katsottu jäävän perustuslailla suojatun kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 40/2002 vp, s. 2/II).

Lailta voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (PeVL 40/2002 vp, s. 40/I). Valiokunta on toisaalta pitänyt kiistattomana, että perustuslainkohdassa "rikoksella" tarkoitetaan vain Suomen lainsäädännön mukaan rikoksena pidettävää tekoa (PeVL 39/2000 vp, s. 3/I).

Sopimusehdotus on perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta ongelmallinen, koska sopimusmääräyksestä ei ilmene, minkä valtion lainsäädäntöön 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu rikos epäily perustuu. Perustuslaista johtuvana edellytyksenä aavalla merellä Suomen lipun alla purjehtivan aluksen kulkuun puuttumiselle ja aluksessa olevien asumistilojen tarkastamiselle tulee olla, että epäilyt perustuvat Suomen lainsäädännön rikkomiseen. Lisäksi valtuuksien käyttö ei voi perustua yleiseen epäilyyn rikoksen tekemisestä, vaan edellytyksenä tulee olla, että on konkreettinen ja yksilöity syy epäillä aluksen liittyvän rikoksen tekemiseen. Sopimukseen on tarpeen myös lisätä maininta siitä, että tarkastus aluksessa olevissa asumistiloissa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuk-

¹ Eduskunnan käsiteltäväksi on annettu hallituksen esitys mainitun yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 203/2002 vp).

sen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (PeVL 40/2002 vp, s. 2/I).

Voimakeinot

Edustamisoikeuteen liittyviä valtuuksia käytettäessä on sopimusehdotuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan otettava huomioon tarve olla vaarantamatta ihmishengen turvallisuutta merellä tai aluksen ja lastin turvallisuutta. Määräys viittaa siihen, että aluksen kulkuun sopimusmääräysten mukaisesti puuttuvilla viranomaisilla on oikeus käyttää voimakeinoja. Tämä on tarpeen sopimustavoitteiden saavuttamiseksi, mutta merkityksellistä myös perustuslaissa jokaiselle turvattu henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Alukseen kohdistettavilla voimakeinoilla voidaan puuttua myös perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Näitä oikeuksia käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 3 ja 17 artiklassa.

Perusoikeuksiin ulottuvaan sääntelyyn kohdistuu vaatimuksia myös sen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Sopimusehdotus on tältä kannalta puutteellinen. Se ei sisällä määräyksiä siitä, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä viranomaisilla on oikeus käyttää voimakeinoja. Sopimusehdotuksessa ei ole asianmukaisia määräyksiä myöskään suhteellisuusvaatimuksen noudattamisesta voimakeinoja käytettäessä (PeVL 6/2001 vp, s. 4/I). Sopimusta on näiltä osin jatkovalmisteluissa täsmennettävä.

Kansalaisen luovuttaminen

Kullakin jäsenvaltiolla on sopimusehdotuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan ensisijainen tuomiovalta aluksiinsa, mutta valtio voi luopua siitä aluksen kulkuun puuttuneen jäsenvaltion hyväk-

si. Jos lippuvaltio päättää käyttää tuomiovaltaansa, on aluksen kulkuun puuttuneen toisen valtion sopimusehdotuksen 8 artiklan 4 kohdan mukaan toimitettava pidätetyt henkilöt lippuvaltiolle. Määräyksen perusteella Suomi olisi velvollinen luovuttamaan myös omia kansalaisiaan silloin, kun Suomi on sopimuskohdassa tarkoitettu toinen valtio.

Suomen kansalaista ei saa perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan vastoin tahtoaan luovuttaa eikä siirtää toiseen maahan. Tästä kiellosta on kuitenkin poikettu supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta. Sen 2 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalainen voidaan luovuttaa Euroopan unionin jäsenvaltioon oikeudenkäyntiä varten. Sopimusehdotuksen perusteella kansalaisen luovuttaminen ei ole harkinnanvaraista eikä luovuttamista ole rajattu vain oikeudenkäyntiä koskevaksi. Ehdotus merkitsee perustuslakiin tehdyn poikkeuksen sellaista laajentamista, joka on ristiriidassa perustuslain 9 §:n 3 momentin kanssa (PeVL 42/2001 vp, s. 3).

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan tarpeesta vielä arvioida, onko pidätettyjen luovuttamisesta ylipäätään tarpeen ottaa määräyksiä tulliyhteistyötä koskevaan sopimukseen. Kansalaisten luovutusvelvollisuutta koskevan lainsäädännön perusteita ei valiokunnan mielestä tule pyrkiä tällaisessa yhteydessä muuttamaan.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa vähäisin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Marjukka Karttunen /kok	vjäs. Paula Lehtomäki /kesk.
	Jouni Lehtimäki /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.