

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 42/2002 vp

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

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen tullihankintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marja Kartila, valtiovarainministeriö

- osastopäällikkö Tomi Vuori, sisäasiainministeriö, rajavartiolaitoksen esikunta
- lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- tiedustelupäällikkö Sami Rakshit, Tullihallitus.

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut valtioneuvoston kirjelmästä U 38/1996 vp (Napolin yleissopimus II) suurelle valiokunnalle lausunnot HaVL 6/1996 vp, HaVL 11/1997 vp ja HaVL 16/1997 vp.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehdyn tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevan Napolin II -yleissopimuksen.

Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluu yhteistyö kansallisen tullilainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi sekä avunanto niin kansallisen kuin yhteisön tullilainsäädännön rikkomisten vuoksi syytteeseen ja rangaistukseen

saattamiseksi. Yleissopimus sisältää perinteistä keskinäistä hallinnollista avunantoa koskevat määräykset, minkä lisäksi se mahdollistaa myös oikeudellisen virka-avun antamisen. Yleissopimuksessa on lisäksi määräykset yhteistyön erityismuodoista, joita ovat rajojen yli tapahtuva välitön takaa-ajo, rajojen yli tapahtuva valvonta, valvottu läpilasku, peitetutkinta ja yhteiset erityistutkimusryhmät.

Yleissopimuksessa on rajojen yli tapahtuvan välittömän takaa-ajon ja valvonnan sekä peitetutkinnan osalta määräykset, jonka mukaan jäsenvaltio voi ilmoittaa, ettei se sitoudu noudattamaan näitä toimia koskevia artikloita tai osia

niistä. Yleissopimuksessa on myös määräys, jonka mukaan jäsenvaltio voi tapauskohtaisesti kieltäytyä jostain tietystä yhteistyön erityismuodosta, jos sen lainsäädäntö ei sitä salli tai se ei sillä säännöksiä asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esitys koskee keskeisesti sellaisia viranomaisten toimivaltuuksia, jotka kuuluvat hallintovaliokunnan toimialaan. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota niihin ongelmiin, jotka Napoli II -sopimuksen hyväksyminen mitä ilmeisimmin aiheuttaa sekä eurooppalaisten että suomalaisten viranomaisten toimivallan suhteen.

Kansalaisten oikeusturvan sekä viranomais-toiminnan toiminnallisen ja taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta on tärkeää, ettei rikostorjuntatyö ja siihen liittyvä kansainvälinen yhteistyö hajoa kansallisella tasolla liiaksi lukuisten toimijoiden ja koordinoijien myötä.

Suomessa poliisi toimii yleisenä lainvalvontaviranomaisena ja yleisenä esitutkinnan johdosta vastaavana viranomaisena. Tämä poliisin keskeinen rikostorjuntarooli tulee ottaa huomioon sopimusjärjestelyjä kansallisesti toimeenpan- taessa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, yleis- sopimuksen tullihallintokäsite kattaa Suomen osalta myös poliisiviranomaiset. Edelleen kuten hallituksen esityksessä todetaan, suomalaisista viranomaisista ainoastaan poliisi voi ryhtyä pei- tetoimintaan, minkä vuoksi se tekisi päätöksen yleissopimuksen mukaisiin peitetointatoim- menpiteisiin ryhtymisestä.

Kansallisen rikostorjuntakoneiston riittävä eheys tulee olla tavoitteena myös parhaillaan vi- reillä olevan tullilaitoksen (HE 95/2002 vp) ja rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevien lainsäädäntöuudistusten yhteydessä.

Vuonna 2000 tehdyn keskinäistä oikeusapua rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä koskevan yleissopimuksen (niin sanottu vuoden 2000 oikeusapusopimus) voimaansaatta-

mista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 185/2002 vp) ehdotetaan kansainvälisestä oi- keusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994, niin sanottu kansainvälinen rikosoikeusapulaki) muuttamista siten, että vuoden 2000 oikeusapu- sopimuksen osapuolena olevan valtion toimival- taiselle viranomaiselle voitaisiin antaa lupa suo- rittaa peitetointia Suomen alueella. Ehdotet- tu säännös olisi harkinnanvarainen.

Nyt käsiteltävässä Napoli II -sopimuksen voi- maansaattamislakiehdotuksessa ehdotetaan vas- taavaa, lähinnä tullihallinnon virkamiesten väli- seen yhteistyöhön sovellettavaksi tarkoitettua säännöstä, joka mahdollistaisi sen, että toisen EU-valtion tullihallinnon virkamiehelle voitai- siin antaa lupa suorittaa Suomen alueella peite- toimintaa ja valeostoja. Koska Suomen tullihal- linnon virkamiehillä ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole oikeutta suorittaa peitetoi- mintaa, ehdotettu säännös merkitsisi sitä, että toisen EU-valtion tullihallinnon virkamiehille myönnettäisiin valtuudet suorittaa peitetoin- taa ja valeostoja Suomen alueella, vaikka suo- malaisilla tullihallinnon virkamiehillä ei vastaa- via valtuuksia ole. Ei ole asianmukaista antaa muiden EU-maiden tullihallinnon virkamiehille suomalaisia tullivirkamiehiä laajempia valtuuk- sia Suomen alueella. Sopimus ei sinänsä velvoi- ta jäsenvaltiota sallimaan peitetointia alueel- laan. Niin kuin edellä on todettu, 23 artiklaan on mahdollisuus tehdä varaus. Lisäksi artiklan 3 kohdassa todetaan, että peitetointinnan edelly- tyksistä ja peitetointinnassa saatujen tietojen käyttämisestä päätetään pyynnön vastaanotta- neen valtion kansallisen lainsäädännön mukai- sesti. Näin ollen, jos tullihallinnon virkamiehil- lä ei jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mu- kaan ole peitetutkintavaltuuksia, ei ole myös-

kään kansallista lainsäädäntöä, jota tullihallinnon virkamiesten suorittamaan peitetutkintaan voitaisiin soveltaa. Toisaalta viittauksella kansalliseen lainsäädäntöön tarkoitettaneen kuitenkin lähinnä peitetotoiminnan aineellisia edellytyksiä ja menettelytapaa koskevia säännöksiä. Kuten ehdotetussa säännöksessä ja perusteluissa mainitaankin, Suomessa peitetutkintaan sovellettaisiin voimassaolevia poliisilain (493/1995) säännöksiä. Tämä merkitsisi muun ohella sitä, että päätöksen peitetutkinnasta tekisi poliisilain 32 a §:ssä tarkoitettu virkamies. Käytännönkin kannalta tällaisen järjestelyn toimivuutta, jossa siis peitetutkintavaltuudet toisen EU-valtion tullihallinnon virkamiehelle myöntäisi poliisihallinnon virkamies, on pidettävä hyvin ongelmallisena.

Ehdotettu säännös eroaa EU:n vuoden 2000 oikeusapusopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen vastaavasta säännöksestä siinä, että säännöksen mukaan oikeus peitetotoimintaan ja valeostoihin olisi rikoksen "estämiseksi ja selvittämiseksi", kun taas EU:n oikeusapusopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen mukaan säännös koskisi vain rikosten selvittämiseksi tapahtuvaa peitetotoimintaa. Toisin kuin EU:n oikeusapusopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksessa, säännöksessä ei ole myöskään viittausta kansainväliseen rikosoikeusapulakiin. Säännöksellä on näin ollen ilmeisesti haluttu

ulottaa toisen EU-valtion tullihallinnon virkamiehen peitetutkintavaltuudet myös rikosten estämiseksi tehtävään peitetotoimintaan. Valiokunta ei pidä tällaista laajennusta hyväksyttävänä. Jos ehdotettu säännös hyväksytään, tulee siinä olla EU:n oikeusapusopimuksen voimaansaattamislakiehdotusta vastaavasti viittaus kansainväliseen rikosoikeusapulakiin sekä säännöksestä tulee poistaa rikosten estämiseksi tapahtuva peitetotoiminta.

Valiokunta korostaa, ettei tule mahdollistaa sellaisen tilanteen syntymistä, jossa vieraan valtion virkamiehellä olisi laajemmat toimivaltuudet kuin suomalaisella virkamiehellä.

Valiokunta korostaa vielä, että sopimus ei sinänsä luo uusia toimivaltuuksia kansallisille viranomaisille. Kaikki toiminta tapahtuu kansallisen lainsäädännön rajaamissa puitteissa.

Sinänsä valiokunta tukee EU:n rikostorjuntayhteistyön kehittämistä. Valiokunta kuitenkin korostaa kehittämistyössä selkeyden ja eheyttämisen merkitystä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 21 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
 vpj. Pertti Turtiainen /vas
 jäs. Nils-Anders Granvik /r
 Rakel Hiltunen /sd
 Valto Koski /sd
 Esko Kurvinen /kok
 Lauri Kähkönen /sd

Paula Lehtomäki /kesk
 Pekka Nousiainen /kesk
 Aulis Ranta-Muotio /kesk
 Pekka Ravi /kok
 Petri Salo /kok
 Arto Seppälä /sd
 Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaissihteeri Jukka Savola.