

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2004 vp

**Hallituksen esitys tullihallintojen keskinäisestä
avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopi-
muksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymi-
sestä sekä siihen liittyviksi laeiksi**

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä lokakuuta 2003 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 92/2003 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet asias-

ta lausunnot (PeVL 21/2003 vp, LaVL 1/2004 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Marja Kartila ja ylitarkastaja Hanna Vuojela, valtiovarainministeriö
- apulaispoliisipäällikkö Rauno Sintonen ja rajavartio-osaston toimistopäällikkö Olli Hakkarainen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tanja Innanen, oikeusministeriö
- tiedustelupäällikkö Sami Rakshit, Tullihallitus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehdyn tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevan Napoli 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, joiden 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.

Yleissopimus tulee voimaan 90 päivän kuluttua siitä, kun kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet Euroopan unionin neuvoston pääsihteerille hyväksyneensä yleissopimuksen. Kuitenkin ne jäsenvaltiot, jotka ennen sannonutta ajankohtaa ovat saattaneet päätökseen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaiset menettelyt yleissopimuksen hyväksymiseksi,

si, voivat antaa julistuksen, jonka mukaan yleissopimusta sovelletaan niiden suhteissa niihin muihin jäsenvaltioihin, jotka ovat antaneet samansisältöisen julistuksen.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Samalla ehdotetaan ampuma-aselakiin tehtäväksi yleissopimuksen hyväksymisestä aiheutuvat muutokset. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti yleissopimuksen kanssa, minkä vuoksi niiden voimaantuloajankohdasta säädettäisiin aseuksella.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskevan Napoli II -yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat yhteistyö kansallisen tullilainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi sekä avunanto yhteisön tai kansallisen tullilainsäädännön rikkomisen vuoksi syytteen ja rangaistukseen saattamiseksi.

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

Sisämarkkinoiden toteuttaminen ja järjestelmällisten tullitarkastusten poistaminen Euroopan unionin sisärajoilta edellyttävät aiempaa tehokkaampia toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua jäsenmaiden rajojen yli ulottuvaan rikollisuuteen. Napoli II -yleissopimuksen yhteistyön erityismuotojen merkitys korostuu varsinkin kansainvälisen ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja selvittämisessä.

Tullihallinnon käsitteen osalta valiokunta viittaa yleissopimuksen 4 artiklan 7 kohtaan,

jossa tullihallintoon määritellään kuuluvan jäsenvaltion tulliviranomaiset ja muut viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia panemaan täytäntöön yleissopimuksen määräyksiä. Kukin jäsenvaltio määrittelee itse yleissopimuksen tarkoittamat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Suomessa tällaisia viranomaisia ovat tulliviranomaisten lisäksi poliisiviranomaiset ja rajavartiolaitoksen viranomaiset.

Peitetutkinta

Yleissopimuksen 23 artiklan nojalla suomalainen toimivaltainen 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 lähipiirissään oleviin henkilöihin. Peitetutkintaa voidaan käyttää vain, jos tapausta on muutoin erittäin vaikea selvittää.

Napoli II -yleissopimuksen voimaansaattamista koskevan lakiehdotuksen 2 § sisältää säännökset unionin jäsenvaltion virkamiehen toimivallasta peitet toiminnassa ja valeostossa. Toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle virkamiehelle voidaan pyynnön nojalla antaa oikeus Suomen alueella suorittaa rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi peitet toimintaa ja valeostoja. Pyyntö voidaan hyväksyä ainoastaan sillä edellytyksel-

lä, että kyseinen toimenpide on sallittu Suomessa vastaavissa olosuhteissa. Suomen voimassa olevan lainsäädännön nojalla ainoastaan poliisi voi ryhtyä yleissopimuksessa tarkoitettuun peitetutkintaan (peitetoimintaan ja valeostoon). Poliisi myös ratkaisee ulkomailta tulevan peitetutkintaa koskevan pyynnön.

Hallituksen esityksessä yleissopimuksen 23 artiklan mukaiseen peitetutkintaan katsotaan sisältyvän poliisilaissa (493/1995) tarkoitettu peitetoiminta ja valeosto. Valiokunta toteaa yleisesti, että kansainvälisissä sopimuksissa joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia oikeusjärjestelmiä ja oikeuskulttuureita. Käsitteekään eivät välttämättä vastaa kansallisia käsitteitä. Tällainen tilanne on esillä peitetutkintaa koskevan yleissopimuksen 23 artiklassa. Saadun tiedon mukaan kaikissa unionin jäsenmaissa peitetoimintaa ja valeostoa ei ole kansallisissa lainsäädännöissä erotettu kahdeksi eri toimenpiteeksi, vaan valeoston on katsottu käsitteellisesti sisältyvän peitetoimintaan. Käytännössä myöskään Suomessa rajanveto peitetoiminnan ja valeoston välillä ei ole aina selvä (vrt. HaVM 17/2000 vp).

Valiokunta lähtee hallituksen esityksen tavoin siitä, että peitetoiminnan lisäksi valeosto peitetoimintaa lievempänä toimenpiteenä on asianmukaista sisällyttää yleissopimuksen tarkoittaman peitetutkinnan käsitteeseen.

Napoli II -yleissopimuksen tarkoituksena on mahdollistaa jäsenmaiden välinen yhteistyö tullirikosten estämiseksi ja tutkimiseksi (1 artiklan 1 kohta). Lisäksi yleissopimuksen 19 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että myös 4 luvun tarkoittamat yhteistyön erityismuodot, joihin peitetutkinta kuuluu, on tarkoitettu tullirikosten estämiseksi ja tutkimiseksi. Koska myös poliisilain nojalla peitetoiminta ja valeosto ovat mahdollisia sekä tapahtuneen rikoksen selvittämiseksi että rikoksen ennalta estämiseksi, valiokunnalla ei ole mm. yleissopimuksen tavoitteet huomioon ottaen tältä osin huomauttamista.

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 säätämisyksityksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista lakiehdotus on sitä lepäämään jättämättä hyväksyttävä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus ei koske perustuslakia. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siksi päättää äänten enemmistöllä ja esitykseen sisältyvät lakiehdotukset käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Muutokset voimaansaattamislakiehdotukseen

Hallintovaliokunta ehdottaa ensimmäisen lakiehdotuksen johtolauseen muuttamista, koska lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä toisen jäsenvaltion virkamiehen oikeutta suorittaa peitetutkintaa ja valeostoa ei ole sidottu riittävästi pakkokeinolakiin (450/1987) ja poliisilakiin. Näiden lakien säännösten mainitseminen momentin lopussa jää irralliseksi, mistä syystä niiden saatetaan mieltää koskevan vain menettelytapoja eikä toimenpiteiden sisältöedellytyksiä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 2 §:n 1 momentin täsmentämistä.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 2 §:n 1 momenttiin lisättäväksi perusteluissa mainittu mahdollisuus, että toisen jäsenvaltion viranomaiselle voidaan antaa oikeus peitetoimintaan ja valeostoon myös Suomen toimivaltaisen viranomaisen esittämän pyynnön perusteella.

Edellä mainittujen muutosten johdosta valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvästä 2 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä muodostettavaksi pykälään uusi 2 momentti.

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin nojalla Euroopan unionin toisen jäsenvaltion virkamiehelle voidaan antaa oikeus kantaa asetta, jos se on välttämätöntä suoritettavan toiminnan luonteen vuoksi. Asetta on oikeus käyttää vain rikoslain 4 luvun 4 §:n mukaisessa hätävarjelutilanteessa. Valiokunta ehdottaa momentin täydentämistä säännöksellä siitä, että päätöksen oikeudesta kantaa asetta tekee päällystöön kuuluva poliisimies.

Muut kannanotot

Lakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen tärkeään seikkaan, että valvottua läpilaskua koskevat säännökset puuttuvat kansallisesta lainsäädännöstämme. Hallintovaliokunta muistuttaakin, että eduskunta on lakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksynyt lausuman, jossa eduskunta edellyttää, että valvottua läpilaskua koskevat säännökset valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäviksi mahdollisimman pian (LaVM 4/2003 vp, EV 92/2003 vp).

Rajojen yli ulottuva yhteistyö rajoittuu yleissopimuksen 19 artiklan 2 kohdassa määritellyjen rikosten estämiseen ja tutkimiseen sekä syyteitoimiin ryhtymiseen niiden johdosta. 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. Hallintovaliokunta toteaa perustuslakivaliokunnan tavoin, että nämä virkamiehet ovat siten Suomessa toimiessaan rikosoikeudellisen vastuun piirissä.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä toisessa lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi ampuma-aselain (1/1998) 17 §:ää lisäämällä siihen uusi 12 kohta. Lakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että samaa ampuma-aselain 17 §:ää on ehdotettu muutettavaksi myös hallituksen esityksessä HE 31/2003 vp. Näiden esitysten keskinäiseksi yhteensovittamiseksi ampuma-aselain 17 §:n muuttamisen sijasta pykälään on lisätty lakivaliokunnan ehdotuksesta uusi 2 momentti. Tämän vuoksi nyt käsiteltävänä oleva ehdotus ei

ole asiallisesti ristiriidassa aiemmin hyväksytyn muutoksen kanssa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Brysselissä 18 päivänä joulukuuta 1997 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen, sellaisena kuin se on oikaistuna Brysselissä 22 päivänä toukokuuta 2000 allekirjoitetulla 4 artiklan 2 kohdan 3 luetelmakohtaa koskevalla neuvoston oikaisupöytäkirjalla,

että eduskunta hyväksyy annettavaksi

1. yleissopimuksen 20 artiklan mukaisen ilmoituksen, jossa Suomi ilmoittaa, että 20 artiklan mukaista takaa-ajoa suorittavilla virkamiehillä on kiinniotto-oikeus 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti ja että oikeus takaa-ajoon on voimassa yleissopimuksen 20 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti ilman aluetta tai aikaa koskevia rajoituksia,

2. yleissopimuksen 26 artiklan 4 kohdan ja 5 kohdan b alakohdan mukaisen julistuksen, jonka mukaan jokainen Suomen tuomioistuimella voi pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua artiklassa mainituissa tilanteissa ja

3. yleissopimuksen 32 artiklan 4 kohdan mukaisen julistuksen, jonka mukaan yleissopimusta sovelletaan, lukuun ottamatta sen 26 artiklaa, yleissopimuksen voimaantuloon saakka Suomen ja muiden samansisältöisen julistuksen tehneiden jäsenvaltioiden välisissä suhteissa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

1.

Laki

tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti (*poist.*) säädetään:

1 §
(Kuten HE)

2 §

Suomen toimivaltaisen viranomaisen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen mukaisesti hyväksymän pyynnön nojalla Euroopan unionin toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle virkamiehelle voidaan antaa Suomen alueella oikeus suorittaa rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi peitetoimintaa ja valeostoja (*poist.*) pakkokeinolain (450/1987) 6 luvun 7 §:n sekä poliisilain (493/1995) 28 §:n, 31 a §:n 1 momentin, 31 b §:n 1 momentin ja 32 a §:n mukaisesti. Vastaava oikeus voidaan antaa Euroopan unionin toisen jäsenvaltion virkamiehelle myös Suomen toimivaltaisen viranomaisen kysymyksessä olevalle jäsenvaltiolle esittämän pyynnön perusteella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta ei voida antaa, ellei pyynnössä tarkoitettua tekoa olisi Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä pidettävä sellaisena rikoksena, jonka estämiseksi ja selvittämiseksi peitetoiminta- ja valeosto-toimenpiteet ovat sallittuja. (Uusi 2 mom.)

Suomen alueella 1 momentin mukaisesti toimivalle Euroopan unionin toisen jäsenvaltion virkamiehelle voidaan antaa oikeus kantaa asetta, jos se on välttämätöntä suoritettavan toiminnan luonteen vuoksi. Asetta on oikeus käyttää vain rikoslain (39/1889) 4 luvun 4 §:n mukaisessa hätävarjelutilanteessa. *Päätöksen oikeudesta kantaa asetta tekee päällystään kuuluva poliisimies.*

3 ja 4 §
(Kuten HE)

HaVM 2/2004 vp — HE 92/2003 vp

Helsingissä 18 päivänä maaliskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Rosa Meriläinen /vihr
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Juha Rehula /kesk
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Tapani Tölli /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Tuula Väättäinen /sd
	Esko Kurvinen /kok	vjäs. Pertti Hemmilä /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Petri Salo /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.