

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2004 vp

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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 lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssisihteeri Jukka Kekkonen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tanja Innanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tomi Vuori ja apulaispoliisipäällikkö Rauno Sintonen, sisäasiainministeriö
- apulaispäälikkö Jari Liukku, keskusrikospoliisi
- tiedustelupäällikkö Sami Rakshit, Tullihallitus
- professori Pekka Koskinen

- professori Ari-Matti Nuutila.

Viitetiedot

Valtioneuvosto antoi kesällä 1996 eduskunnalle tiedoksi Euroopan unionin neuvoston ehdotuksen Napoli II -yleissopimukseksi (U 38/1996 vp). Ehdotuksesta antoivat suurelle valiokunnalle lausuntonsa lakivaliokunta (LaVL 16/1996 vp), hallintovaliokunta (HaVL 6/1996 vp) ja valtiovarainvaliokunta (VaVL 20/1996 vp).

Valtiovarainministeriön jatkokirjelmästä lausuntonsa antoivat lakivaliokunta (LaVL 7/1997 vp) ja hallintovaliokunta (HaVL 11/1997 vp ja HaVL 16/1997 vp).

Hallituksen esitys Napoli II -yleissopimuksen hyväksymiseksi oli eduskunnan käsiteltävänä jo viime vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä. Tuolloin kuitenkin ainoastaan hallintovaliokunta ehti antaa siitä lausunnon (HaVL 42/2002 vp).

Lakivaliokunnalla on tätä lausuntoa antaessaan ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan samasta esityksestä antama lausunto PeVL 21/2003 vp.

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

Yleissopimus tulee voimaan 90 päivän kuluttua siitä, kun kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet Euroopan unionin neuvoston pääsihteerille hyväksyneensä yleissopimuksen. Ne jäsenvaltiot, jotka ennen sanottua ajankohtaa ovat saattaneet päätökseen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaiset menettelyt yleissopimuksen hyväksymiseksi, voivat antaa julistuksen, jonka mukaan yleissopimusta sovelletaan niiden suhteissa samansisältöisen julistuksen antaneisiin jäsenvaltioihin.

Esitykseen sisältyvät ehdotus laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä ehdotus laiksi ampuma-asetlain 17 §:n muuttamisesta. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samanaikaisesti yleissopimuksen kanssa, minkä vuoksi niiden voimaantuloajankohdasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskeva yleissopimus (*Napoli II -yleissopimus*) on osa Euroopan unionin puitteissa tehtävää oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä. Napoli II -yleissopimus on osittain päällekkäinen Suomen tekemien kahdenvälisten rajatulliyhteistyösopimusten sekä Schengenin yleissopimuksen kanssa. Napoli II -yleissopimuksella on myös liittymäkohtia Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehtyyn yleissopimukseen, jonka eduskunta viime valtiopäivillä hyväksyi ja josta lakivaliokunta antoi tuolloin mietinnön (LaVM 4/2003 vp).

Napoli II -yleissopimuksen keskeisimmän sisällön muodostavat sen 4 lukuun sisältyvät määräykset yhteistyön erityismuodoista. Nämä erityismuodot käsittävät oikeuden välittömään takaa-ajoon, rajojen yli tapahtuvaan valvontaan, valvottuun läpilaskuun sekä peitetutkintaan. Näistä valvottu läpilasku on erityinen tutkinta-

menetelmä, josta Suomen lainsäädäntöön ei nykyisellään sisälly nimenomaisia säännöksiä. Sitä on kuitenkin pidetty sallittuna kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) 1 §:n 2 momentin 6 kohdan perusteella. Nykyisin useat kansainväliset sopimukset sisältävät määräyksiä valvotusta läpilaskusta. Lakivaliokunta on jo aiemmin todennut, että tässä muuttuneessa tilanteessa se ei enää pidä hyväksyttävänä tällaisen tutkintamenetelmän käyttämistä ilman selvää kansallisen lainsäädännön tukea (ks. LaVM 4/2003 vp, s. 5/I). Eduskunta onkin lakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksynyt lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valvottua läpilaskua koskevat säännökset valmistellaan ja annetaan eduskunnan käsiteltäviksi mahdollisimman pian (EV 92/2003 vp).

Napoli II -yleissopimus sisältää myös peitetutkintaa koskevan määräyksen. Yleissopimuksen 23 artiklan 1 kappaleen mukaan peitetutkinnan sisältönä on, että sitä suorittavat henkilöt valtuutetaan tehtäviensä puitteissa hankkimaan

tietoja ja ottamaan yhteyksiä epäiltyihin tai muihin näiden lähipiirissä oleviin henkilöihin. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 22/II) poliisilain (493/1995) 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun peitetoiminnan lisäksi yleissopimuksessa tarkoitetun peitetutkinnan piiriin kuuluvat myös saman momentin 5 kohdassa tarkoitetut valeostot. Lakivaliokunnan mielestä yleissopimusta on kyseisessä perustelujen kohdassa tulkittu tarpeettoman laveasti. Tämän vuoksi lakivaliokunta perustuslakivaliokunnan kantaan (ks. PeVL 21/2003 vp, s. 5/II) yhtyen painottaa, että

valeosto voi lakivaliokunnan käsityksen mukaan yleissopimusta sovellettaessa tulla käytettäväksi vain siltä osin kuin se on asianomaisessa tehtävässä välttämätöntä tietojen hankkimiseksi ja yhteyksien ottamiseksi epäiltyihin.

Napoli II -yleissopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan Euroopan unionin toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle virkamiehelle voidaan antaa oikeus suorittaa peitetoimintaa ja valeostoja "rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi". Säännös on laajempi kuin esimerkiksi keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamislain 3 §:n 1 momentissa. Viimeksi mainittu mukaan peitetoimintaan ja valeostoihin on mahdollisuus vain "rikoksen selvittämiseksi". Hallituksen esityksen perustelujen (s. 28/I) mukaan samanlainen ratkaisu Napoli II -yleissopimuksen kohdalla aiheuttaisi vaikeita rajanvetoja sen suhteen, milloin rikostutkinnan voidaan katsoa alkaneen ja peitetoimintaa näin ollen pitää sallittuna. Lisäksi perusteluissa viitataan siihen, että poliisilain mukaan peitetoiminta on mahdollista myös rikosten estämiseksi. Lakivaliokunta suhtautuu näihin perusteluihin epäillen varsinkin, kun Napoli II -yleissopimuksen 23 artiklan 1 kappaleen mukaan peitetutkintaa koskeva pyyntö saadaan esittääkin vain, jos tapausta on "erittäin vaikeaa selvittää" ilman suunniteltuja tutkimustoimia. Valiokunnan mielestä toimivaltuuksien yleisen selkeyden kannalta ei ole myös-

kään perusteltua, että Napoli II -yleissopimuksen voimaansaattamislaissa omaksuttaisiin toisenlainen ratkaisu kuin edellä mainittua rikosoikeusapusopimusta voimaansaatettaessa, mikäli yleissopimus ei tällaista nimenomaan edellytä. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää, että

hallintovaliokunta rajaa Napoli II -yleissopimuksessa tarkoitettujen ulkomaisten virkamiesten oikeuden suorittaa täällä peitetutkintaa niihin tapauksiin, joissa on kyse rikoksen selvittämisestä.

Lakiehdotuksen mukainen peitetutkinto-oikeuden myöntäminen ulkomaiselle virkamiehelle merkitsee sitä, että toisen jäsenvaltion tullihallinnon virkamies saa mahdollisesti suorittaa täällä virkatoimia, jotka kotoperäisen lainsäädännön perusteella kuuluvat vain poliisin toimivaltaan. Peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksia poliisilakiin lisättäessä lakivaliokunta piti hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (LaVL 7/2000 vp) erittäin tärkeänä, että peitetoimintaa ja valeostoja suorittavat poliisimiehet koulutetaan asianmukaisesti ennen toiminnan aloittamista ja että heidän erityisosaamistaan pidetään yllä ja lisätään säännönmukaisella koulutuksella. Valiokunta piti niin ikään muun muassa toiminnan tuloksellisuuden ja lainmukaisen toteuttamisen kannalta välttämättömänä, että näitä toimenpiteitä suorittavat vain siihen soveliaat, koulutetut ja vapaaehtoiset poliisimiehet hyvin organisoidun johdon alaisena ja riittävän tukijoukon avustamana. Valiokunnan mielestä tuolloin esitetyt näkökohdat ovat edelleen merkityksellisiä ja puoltavat sitä, että peitetoiminta- ja valeostotoimivalta säilyy yksinomaan poliisilla. Ulkomaisten viranomaisten sisäiset toimivaltajärjestelyt saattavat toisaalta joskus perustella sitä, että myös toisen jäsenvaltion tullihallinnon palveluksessa olevalle virkamiehelle voidaan poikkeuksellisesti antaa oikeus suorittaa Suomessa peitetoimintaa ja valeostoja. Lakivaliokunta korostaa kuitenkin, että tällaista mahdollisuutta on käytettävä pidättyvästi. Tämän pidättyvyyden noudattamiseen myötävai-kuttaa, jos voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:ssä peitetoiminnan ja valeostojen käyttö va-

liokunnan edellä esittämällä tavalla rajataan vain rikosten selvittämiseksi välttämättömiin tapauksiin. Tällöin pyynnön täyttäminen on esityksen perusteluissa (s. 27/II) esitetyn mukaisesti aina harkinnanvaraista ja pyyntöä harkittaessa sovelletaan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 15 ja 23 §:ää. Lakivaliokunta esittääkin, että

tehtäessä yleissopimuksen voimaansaattamislain 2 §:ään edellä esitetyn mukainen soveltamisalarajaus, säännökseen samalla lisätään viittaus kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 15 §:n 1 momenttiin ja 23 §:n 1 momenttiin.

Yleissopimuksen perusteella toisen valtion alueella toimivilla virkamiehillä olisi tietyissä tapauksissa oikeus kantaa virka-asettaan. Tällainen määräys sisältyy yleissopimuksen 20 ja 21 artiklaan. Peitetutkintaa koskevassa 23 artiklassa ei sen sijaan ole aseenkanto-oikeutta koskevaa määräystä. Napoli II -yleissopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan Suomessa peitet toimintaa suorittavalle virkamiehelle voitaisiin kuitenkin antaa oikeus kantaa asetta, jos se on välttämätöntä suoritettavan toiminnan luonteen vuoksi. Koska yleissopimus ei tällaista lakivaliokunnan käsityksen mukaan edellytä, valiokunta esittää, että

hallintovaliokunta vielä harkitsee, onko toisen jäsenvaltion virkamiehelle aiheellista antaa oikeus kantaa asetta hänen suorittaessaan yleissopimuksen 23 artiklassa tarkoitettua peitetutkintaa, jonka on tarkoitettu painottuvan tietojen hankkimiseen.

Niissä tapauksissa, joissa aseenkanto-oikeus yleissopimuksen mukaan on, aseiden käyttöä kuitenkin rajoittaa voimaansaattamislakiehdotuk-

sen 2 §:n 2 momentti. Sen mukaan asetta on oikeus käyttää vain rikoslain 4 luvun 4 §:n mukaisessa hätävarjelutilanteessa. Tämän vuoksi lakivaliokunta korostaakin, että

aseiden käyttäminen voimakeinona ei valiokunnan käsityksen mukaan ole Napoli II -yleissopimuksen mukaan sallittua yleissopimuksessa tarkoitetuissa rajat ylittävissä tilanteissa.

Napoli II -yleissopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionin toisen jäsenvaltion virkamiehelle "voidaan antaa" oikeus kantaa asetta, jos se on välttämätöntä suoritettavan toiminnan luonteen vuoksi. Säännös on lakivaliokunnan mielestä ongelmallinen, koska siitä ei lainkaan käy ilmi, kenellä on toimivalta tällaisen päätöksen tekemiseen. Lakivaliokunta esittääkin, että

*hallintovaliokunta lisää säännökseen maininnan asianomaisesta toimivaltai-
sesta viranomaisesta.*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös ampuma-aselain 17 §:ää lisäämällä siihen uusi 12 kohta. Samaa ampuma-aselain 17 §:ää ehdotettiin muutettavaksi myös hallituksen esityksessä HE 31/2003 vp. Näiden esitysten keskinäiseksi yhteensovittamiseksi ampuma-aselain 17 §:n 1 momentin muuttamisen sijasta pykälään lisättiin lakivaliokunnan ehdotuksesta uusi 2 momentti. Tämän vuoksi nyt käsiteltävänä oleva ehdotus ei ole asiallisesti ristiriidassa aiemmin hyväksytyn muutoksen kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Tero Rönni /sd
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Petri Salo /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Timo Soini /ps
	Reijo Kallio /sd	Marja Tiura /kok
	Petri Neittaanmäki /kesk	Jutta Urpilainen /sd
	Lauri Oinonen /kesk	Jan Vapaavuori /kok
	Heli Paasio /sd	vjäs. Markus Mustajärvi /vas.
	Lyly Rajala /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.