

HALLINTOVALIOKUNTA

Lausunto 11/1997 vp

Valtioneuvoston kirjelmä U 38/1996 vp

Napoliin yleissopimus II

Suurelle valiokunnalle

Johdanto

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 14 päivänä helmikuuta 1997 pitämässään kokouksessa päättänyt lähettää valtiovarainministeriön kirjeen 7.2.1997 asiassa U 38/1996 vp (Napolin yleissopimus II) hallintovaliokunnalle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitar kastaja Ismo Mäenpää valtiovarainministeriöstä, ylitar kastaja Anders Cederberg sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen oikeusministeriöstä, osastopäällikkö Juhani Uusitalo Rajavartiolaitoksen esikunnasta ja joh taja Juha Niskanen Tullihallituksesta.

Aiemmat käsittelyvaiheet

Hallintovaliokunta on 10 päivänä lokakuuta 1996 antanut suurelle valiokunnalle lausunnon ehdotuksesta tullihallintojen keskinäistä avunantoa koskevaksi yleissopimukseksi (U 38/1996 vp; HaVL 6/1997 vp).

Valtioneuvoston kirjelmä

Valtioneuvoston kirjelmä liittyy ehdotukseen tullihallintojen keskinäistä avunantoa koskevaksi yleissopimukseksi. Käsiteltävänä on yleissopimuksen IV lukuun ehdotettu yhteistyön erityismuotoja koskeva uudelleen muotoiltu teksti sellaisena kuin se on esitetty asiakirjassa 11697/96, LIMITE, ENFOCUSTOM 52. Sanotussa asiakirjassa käsitellään tullihallintojen välisen yhteistyön erityismuotoja koskevia periaatteita, takaa-ajoa toisen jäsenvaltion alueella, rikokseen osalliseksi epäillyn tarkkailua toisen jäsenvaltion alueella, valvottua läpilaskua, salaisia tutkimuksia ja yhteisiä erityistutkimusryhmiä (artiklat 17—22).

Valiokunnan kannanotot

Perustelut

Yleistä

Hallintovaliokunta on tarkastellut yleissopimusluonnoksen käsittelyssä olevaa IV lukua valiokunnan toimialan mukaisesti sekä rikosten ennalta estämisen että myös tehtyjen rikosten tutkinnan näkökulmasta.

Yleissopimus velvoittaa jäsenvaltioita antamaan toisilleen keskinäistä apua tulliviranomaisensa toimesta, erityisesti kansallisten tullisäännösten rikkomisen ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi sekä Euroopan yhteisön ja kansallisten tullisäännösten rikkomisen syytteen saattamiseksi ja rankaisemiseksi.

Rajan ylittävä takaa-ajo ja toisen jäsenvaltion alueella tapahtuva tarkkailu

Rajan ylittävää takaa-ajoa ja toisen sopimuspuolen alueella tapahtuvaa tarkkailua koskevat määräykset ovat vastanneet jo aiemmin käsiteltävänä olleessa sopimusluonnoksessa (9815/95, LIMITE, ENFOCUSTOM 33) suurelta osin Schengenin yleissopimuksen 41 ja 40 artiklojen määräyksiä poliisiviranomaisten yhteistyöstä. Schengenin yleissopimuksen 41 artiklan 5 kappaleen b kohdan mukaan rajan yli tapahtuva takaa-ajo on sallittua vain maarajojen ylitse. Toisen sopimuspuolen alueelle ulottuva tarkkailu on puolestaan Schengenin yleissopimuksessa säännelty siten, että kiiretilanteessa, ilman ennakkolupaa tapahtuneesta rajanylityksestä on välittömästi ilmoitettava sen sopimuspuolen viranomaiselle, jonka alueella tarkkailua jatketaan (40 artiklan 2 kappaleen a kohta), minkä lisäksi tuolle sopimuspuolelle on viipymättä toimitettava pyyntö saada jatkaa tarkkailua (40 artiklan 2 kappaleen b kohta).

Käsiteltävänä olevassa asiakirjassa on rajan yli jatkuvaa takaa-ajoa (18 artikla) ja toisen sopimuspuolen alueella tapahtuvaa tarkkailua (19

artikla) koskevia määräyksiä tarkistettu Schengenin vastaavien määräyksen suuntaisesti. Takaa-ajon osalta lähtökohtana on, että takaa-ajo olisi sallittua vain maarajojen yli, minkä lisäksi kysymys, sallittaisiinko takaa-ajo lisäksi aluevesiin kuuluvien merirajojen yli, on avoinna ja harkittavana (18 artiklan 4 kappaleen b kohta). Rajan yli jatkuvaa tarkkailua koskeva 19 artikla on tarkistettu edellä mainitun Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaiseksi siten, että artiklaan on lisätty tätä vastaava uusi 2 kappaleen c kohta.

Tulliyhteistyötä koskevan sopimusluonnoksen 18 ja 19 artiklat eroavat kuitenkin nykyisessä muodossaan Schengenin yleissopimuksen 41 ja 40 artikloista siinä, etteivät ne ole velvoittavia, vaan ainoastaan valinnaisia määräyksiä. Sopimusluonnoksen 18 artiklan 9 kappaleen ja 19 artiklan 7 kappaleen nojalla kukin jäsenvaltio voi ratifioimis- tai hyväksymisasiakirjan tallettaessaan ilmoittaa, ettei se sitoudu noudattamaan näiden artiklojen määräyksiä.

Aikaisemmassa lausunnossaan esittämänsä mukaisesti hallintovaliokunta katsoo, että takaa-ajo olisi sopimuksessa säänneltävä samalla tavoin kuin Schengenin sopimuksessa eli siten, että takaa-ajo voisi tapahtua vain maarajojen yli. Näin ollen meri- ja ilmarajojen yli takaa-ajon jatkaminen ei olisi sallittua. Jos takaa-ajo haluttaisiin ulottaa tapahtuvaksi myös aluevesiin kuuluvien merirajojen yli, olisi joka tapauksessa selvitetävä, miten tällaiset järjestelyt suhtautuvat merenkulkua koskeviin kansainvälisiin merioikeuden periaatteisiin.

Kuten edellä on todettu, 18 ja 19 artikloja on lisäksi muutettu aikaisempaan sopimusluonnokseen verrattuna siten, että määräykset ovat valinnaisia. Kukin jäsenvaltio voi ilmoittaa, ettei se sitoudu noudattamaan näiden artiklojen määräyksiä. Näistä määräyksistä ei ilmene, onko ilmoitusta pidettävä sopimukseen tehtynä varauksena siten, että sanotun ilmoituksen tehneellä jäsenvaltiolla ei vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti olisi myöskään oikeutta takaa-ajoon tai tarkkailuun sellaisen jäsenvaltion alueella, joka ei ole tehnyt tällaista ilmoitusta.

Poissuljentamia koskevat määräykset on kirjoitettu siten, että niiden sanamuoto edellyttää ilmoituksen sulkevan pois 18 ja vastaavasti 19 artiklan asettamat velvoitteet kokonaisuudessaan. Tästä huolimatta näyttäisi saadun selvityksen perusteella jossakin määrin tulkinnanvaraiselta, voiko jäsenvaltio sulkea pois näiden artiklojen soveltamisen vai vain rajoittaa niiden sovel-

tamista osittain. Jos sopimus tulisi sallimaan kaikkien velvoitteiden poissuljennan, ei tulisi olla estettä sille, että jäsenvaltio voisi tyytyä rajoittamaan näiden artiklojen soveltamista vain joiltakin osin, esimerkiksi siten, että niitä sovellettaisiin vain huumerikosten tutkintaan.

Poissuljentamahdollisuus näyttää myös Schengenin yleissopimuksen kannalta jossakin määrin ongelmalliselta. Schengenin yleissopimuksen vastaavat, poliisiviranomaisten välillä sovellettavat määräykset ovat velvoittavia. Tämän vuoksi näyttäisi oudolta, jos näihin määräyksiin sidotut, Schengenin yleissopimuksen osapuolina olevat valtiot saisivat valmisteltavana olevassa sopimuksessa sulkea ilmoituksella pois vastaavien määräysten soveltamisen tulliviranomaisten välisessä yhteistyössä. Tämän vuoksi näyttäisiikin perustellulta ja asianmukaiselta toimia siten, että ensisijaisesti pyritään neuvotteluissa muuttamaan tulliyhteistyötä koskevaa yleissopimusluonnosta Schengenin yleissopimusta vastaavaksi ja että toissijaisesti Schengenin yleissopimuksen osapuolina olevat valtiot voisivat antaa sopimuksen hyväksymisen ja allekirjoittamisen yhteydessä yhteisen julistuksen, jonka mukaan ne eivät tule sulkemaan pois sanottujen artiklojen asettamia velvoitteita, jolloin turvattaisiin yhdenmukaisten periaatteiden soveltaminen sekä poliisiviranomaisten että tulliviranomaisten välisessä yhteistyössä.

Salaiset tutkimukset

Artiklassa säännellään niin sanottujen epäkonventionaalisten tutkintakeinojen käyttöä. Suomen näkökulmasta artiklaan liittyy ongelmallisia kohtia, ja joka tapauksessa artiklan hyväksyminen johtaisi lainsäädäntötoimenpiteisiin. Suomessa on varsin uusi eri viranomaisia koskeva rikosten ennalta estämiseen liittyvä lainsäädäntö. Samoin myös esitutkintalainsäädäntö on uudistettu. Epäkonventionaalisten tutkintamenetelmien käyttö, johon saattaa olla tarvetta, ei kuitenkaan voi tulla ratkaistavaksi tulliyhteistyötä koskevan yleissopimuksen yhteydessä ilman laajempaa periaatteellista keskustelua. Valiokunnan mielestä selkeänä ja johdonmukaisena linjana tulee olla, että ensin arvioidaan uusien toimivaltuuksien sallittavuutta rikosten ennalta estämisessä ja rikosten tutkintaan liittyvissä tehtävissä päävastuun yhteiskunnassa kantavan ja yleisen toimivallan omaavan poliisin osalta. Vasta tämän jälkeen voidaan ottaa kantaa muiden viranomaisten toimivaltuuksien lisäämiseen. Valiokunta katsoo, ettei se voi puol-

taa artiklan hyväksymistä sellaisenaan ainakaan ennen kuin on edellä tässä kappaleessa lausuttu huomioon ottaen voitu esittää riittävää lisäselvitystä epäkonventionaalisten tutkintamenetelmien käytön sallittavuuden tueksi.

Eräitä terminologisia huomautuksia

Sopimusluonnoksen 17 artiklan 2 kohdan johdantokappaleessa mainittu termi ”oikeustoi-
miin” ryhtymisestä tarkoittanee tässä yhteydessä syytetoimenpiteisiin ryhtymistä. Lisäksi on syytä huomauttaa, että Schengenin yleissopimuksen vastaavassa määräyksessä puhutaan ainoastaan rikosten ehkäisemisestä ja tutkinnasta.

Lisäksi 20 artiklan otsikko tulisi asiantuntija-
kuulemisessa saadun selvityksen perusteella olla ”valvottu läpilasku” sen sijaan, että on käytetty käännöstä ”valvottu tavarakuljetus”.

Valiokunta huomauttaa vielä, että 18 artiklan 4 kappaleen e kohdassa, jossa puhutaan virka-
aseen käytöstä, on eroavaisuutta Schengenin so-
pimuksen vastaavaan kohtaan. Tulliyhteistyötä
koskevassa yleissopimuksessa puhutaan itsepuo-
lustuksesta, kun taas Schengenin sopimuksessa
käytetään ilmaisua hätävarjelu. Yleissopimuk-
sen käsite tulisi yhdenmukaistaa Schengenin so-
pimuksen kanssa. Hätävarjelu on käsitteenä laa-
jempi kuin itsepuolustus, jota lainsäädäntömme
ei itse asiassa tunnekaan. On mahdollista, että
tässä kohdin on kysymys käännösvirheestä. Vas-
taava huomautus koskee 19 artiklan 3 kappaleen
d kohtaa.

Muut kannanotot

Muilta osin valiokunta viittaa IV luvun osalta
aiempaan lausuntoonsa.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö
/kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg
/kok, jäsenet Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaan-
niemi /skl, Juha Karpio /kok, Valto Koski /sd,

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta
esittää kunnioittavasti lausuntoaan,

*että rajan ylittävää takaa-ajoa (18 ar-
tikla) ja toisen jäsenvaltion alueella tapah-
tuvaa tarkkailua (19 artikla) koskevien
yleissopimusluonnoksen määräysten, jot-
ka liittyvät tullihallintojen väliseen yhteis-
työhön, tulee olla yhdenmukaisia poliisi-
viranomaisten yhteistyötä koskevan
Schengenin yleissopimuksen vastaavien
määräysten kanssa, ja*

*että näin ollen rajan yli tapahtuva ta-
kaa-ajo voidaan sallia vain maarajojen
ylitse, ellei valiokunta mahdollisen lisäsel-
vityksen perusteella päädy toiseen kan-
taan, ja*

*että niin sanottujen epäkonventionaalis-
ten tutkintamenetelmien käyttöönottoa
maassamme ei voida perustaa ensisijaisesti
tulliyhteistyöhön pohjautuvaan yleissopi-
mukseen, vaan asiaa on arvioitava laajem-
min ja ottaen huomioon, että poliisi kantaa
päävastuun ja omaa yleisen toimivallan ri-
kosten ennalta estämisen ja tutkinnan osal-
ta, sekä*

*ettei tämän vuoksi saa syntyä tilannetta,
jossa tulliviranomaisilla ovat pidemmälle
menevät toimivaltuudet kuin poliisiviran-
omaisilla.*

Pehr Löv /r, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas,
Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis
Ranta-Muotio /kesk sekä varajäsen Tuija Nurmi
/kok.

