

HALLINTOVALIOKUNTA

Lausunto 6/1996 vp

Valtioneuvoston kirjelmä U 38/1996 vp

Napoliin yleissopimus II

Suurelle valiokunnalle

Johdanto

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 27 päivänä kesäkuuta 1996 lähettänyt suureen valiokuntaan valtioneuvoston kirjelmän U 38/1996 vp Euroopan unionisopimuksen K.3 -artiklaan perustuvaksi ehdotukseksi yleissopimukseksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisestä tulliasiain yhteistyöstä. Samalla puhemies on määrännyt, että hallintovaliokunnan, lakivaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarastaja Ismo Mäenpää valtiovarainministeriöstä, poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Jarmo Orola Tullihallituksesta, osastopäällikkö Juhani Uusitalo Rajavartiolaitoksesta, professori Pekka Koskinen sekä apulaisprofessori Martin Scheinin. Lisäksi Suomen Poliisijärjestöjen liitto ry, Tulliliitto ry, Tullivirkamiesliitto ry ja Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry ovat antaneet kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Valtioneuvoston kirjelmä

Ehdotus yleissopimukseksi

Yleissopimuksen tarkoituksena on helpottaa yhteistyötä kansallisen tullilainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi sekä avunantoa niin yhteisön kuin kansallisen tullilainsäädännön rikkomisten vuoksi syytteeseen ja rangaistukseen saattamiseksi.

Yleissopimus velvoittaa jäsenvaltioita antamaan toisilleen keskinäistä apua tulliviranomaistensa toimesta, erityisesti kansallisten tullisäännösten rikkomisen ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi ja Euroopan yhteisön sekä kansallisten tullisäännösten rikkomisten syytteeseen saattamiseksi ja rankaisemiseksi (1 artikla). Oikeusapua voi pyytää jäsenvaltion se viranomainen, joka sanotun valtion sisäisen lain mukaan on asiassa toimivaltainen (3 artikla). Pyyntö on pääsäännön mukaan lähetettävä jäsenvaltion nimeämälle tullihallintoon kuuluvalla keskusviranomaiselle, taikka se voidaan, erityisesti kiireellisissä tapauksissa, lähettää suoraan pyynnön vastaanottavan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos pyynnön täyttäminen ei kuulu pyynnön vastaanottaneen viranomaisen toimivaltaan, on pyyntö lähetettävä toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoitettava tästä pyynnön esittäneelle viranomaiselle (4 artikla).

Yleissopimuksen II osastoon on otettu tavanomaiset määräykset pyynnön täyttämisessä noudatettavista periaatteista, pyynnön muodosta ja sisällöstä sekä erinäisistä oikeusavun muodoista ja III osastoon määräykset ilman oikeusapupyyntöä annettavasta ”spontaanista” oikeusavusta. Sopimuksen IV osastoon on otettu määräykset erityisistä yhteistoiminnan muodoista, joita ovat rajan yli jatkuva takaa-ajo, toisen sopimuspuolen alueella tapahtuva tarkkailu, valvottu läpilasku, soluttautuminen sekä yhteisten tutkintaryhmien perustaminen. Lopuksi yleissopimusluonnokseen on otettu määräykset tietosuojasta sekä oikeudesta kieltäytyä antamasta oikeusapua ns. ehdottomuusperiaatteen tai muiden tärkeiden etujen vaarantumisen perusteella.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa yleissopimuksen hyväksymistä ja toteaa, että yleissopimusehdo-

tuksella ei ole taloudellisia tai organisaatioon kohdistuvia vaikutuksia. Koska yleissopimusehdotus sisältää määräyksiä, jotka sallisivat toisen valtion viranomaisten suorittavan virkatoimia Suomen alueella, yleissopimukseen liittyminen edellyttää eduskunnan hyväksymistä.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää yleissopimusehdotusta pääosiltaan asianmukaisena, mutta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota seuraaviin kysymyksiin.

Oikeusviranomaisten välinen oikeusapu

Yleissopimusehdotuksen 3 artiklan määräys yleissopimuksen suhteesta oikeusviranomaisten väliseen oikeusapuun näyttää vaikeaselkoiselta ja tulkinnanvaraiselta.

Valiokunnan mielestä artiklaa tulisi tarkistaa siten, että siihen otetaan vain määräys siitä, että oikeusapupyynnön voi esittää se viranomainen, joka oman maansa lain mukaan on asiassa toimivaltainen.

Oikeusavun edellytykset

Valiokunta katsoo, että ehdotuksen 5 artiklaa, jossa säädetään oikeusavun edellytyksistä ja menettelyyn sovellettavasta laista tulisi tarkistaa siten, että oikeusavun edellytykset ja oikeusavun antamisessa noudatettava menettely määräytyvät pyynnön vastaanottavan valtion kansallisen lain mukaisesti ja artiklaan olisi lisättävä määräys, jonka mukaan pyynnön vastaanottanut valtio voi noudattaa pyynnössä esitettyä erityistä menettelyä tai muotoa, jos se ei ole vastoin pyynnön vastaanottaneen valtion lakia.

Todisteiden käyttö

Ehdotuksen 12 artiklan osalta valiokunta katsoo, että pyynnön esittäneen valtion viranomaiset eivät saa ilman pyynnön vastaanottaneen valtion suostumusta käyttää pyynnön perusteella saamiaan asiakirjoja ja todisteita muuhun kuin pyynnössä ilmoitettuun tarkoitukseen ja että pyynnön esittäneen valtion on noudatettava, mitä pyynnön vastaanottanut valtio mahdollisesti on määrännyt aineiston salassapidosta, vaihtolovelvollisuudesta taikka aineiston hävittämisestä tai palauttamisesta.

Takaa-ajo rajan yli

Ehdotuksen 18 artiklan mukaan toisen jäsenvaltion alueelle jatkuva takaa-ajo ei edellytä tämän valtion viranomaisten antamaa ennakkolupaa, jos tilanne on niin kiireellinen, että vastaanottavan valtion viranomaisiin ei voida saada yhteyttä ennen rajan ylittämistä. Takaa-ajoon ryhtyneiden viranomaisten tulee noudattaa vastaanottavan valtion lakia ja tuon valtion viranomaisten antamia ohjeita, eivätkä he saa väliaikaisia kiiretoimia lukuun ottamatta käyttää pakkokeinoja. Vastaanottava valtio voi milloin tahansa päättää, että takaa-ajo keskeytetään.

Valiokunta toteaa, että Suomen maantieteellisestä asemasta johtuu, että sopimusluonnoksen tarjoamat mahdollisuudet kiireelliseen rajat ylittävään yhteistyöhön eivät konkretisoituksi kovin usein. Tämän vuoksi valiokunta katsookin, että artiklaa pitäisi tarkistaa siten, ettei takaa-ajon jatkamisella toisen jäsenvaltion alueella rajan ylittämisen jälkeen tarkoitettaisi meri- ja ilmaraajojen yli tapahtuvaa takaa-ajoa, vaan että takaa-ajo voisi tapahtua vain maarajan ylittävänä takaa-ajona, kuten Schengenin sopimuksessa on laita.

Toisen jäsenvaltion alueella tapahtuva valvonta ja tarkkailu

Jäsenvaltion alueella aloitetun tarkkailun jatkaminen toisen jäsenvaltion alueella olisi 19 artiklan mukaan pääsääntöisesti sallittua vain sillä edellytyksellä, että tuon jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat kussakin yksittäistapauksessa antaneet ennakoita hyväksymisensä tällaiseen tarkkailuun. Jos lupaa ei voitaisi pyytää asian erityisen kiireellisyyden vuoksi, tarkkailevilla viranomaisilla olisi kuitenkin oikeus jatkaa tarkkailua sillä edellytyksellä, että rajanylityksestä ilmoitetaan välittömästi toisen jäsenvaltion viranomaiselle. Tarkkailun osalta noudatettaisiin muutoin soveltuvin osin vastaavia periaatteita kuin takaa-ajossakin ja pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voisi aina päättää sen alueella tapahtuvan valvonnan lopettamisesta.

Valiokunta toteaa, että määräykset tarkkailun jatkamisesta toisen jäsenvaltion alueella ovat sopimusehdotuksessa olennaisesti väljemmät kuin Schengenin sopimuksen 40 artiklan 2 kapaleessa. Valiokunta katsookin, että tältä osin tulisi Schengenin sopimuksen mukaisesti edellyttää, että tarkkailevien viranomaisten näissä tapauksissa tulisi sekä tehdä ilmoitus että olisi

myös viipymättä toimitettava toisen jäsenvaltion viranomaisille tarkkailun jatkamista koskeva oikeusapupyynnö. Kiireellisissä tapauksissa jatkettu tarkkailu, johon ei olisi ennalta saatu toisen jäsenvaltion suostumusta, olisi heti lopetettava, jos toinen jäsenvaltio saatuaan ilmoituksen rajansa ylittämistä tätä vaatisi tai jos tarkkailevien viranomaisten oikeusapupyynnöön ei olisi suostuttu viiden tunnin kuluessa rajan ylittämistä.

Valvottu läpilasku

Yleissopimusehdotuksen 20 artiklan mukaan valvottu läpilasku edellyttää pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen ennakolta antamaa suostumusta, jota annettaessa noudatetaan sanotun valtion kansallisen lain mukaisia edellytyksiä.

Valiokunta katsoo, että artiklassa tarkoitettua oikeusapua voidaan antaa kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain mukaisesti, koska valvottu läpilasku edellyttää, että siitä ja siinä noudatettavasta menettelystä sovitetaan viranomaisten kesken.

Soluttautuminen ja peiteoperaatiot

Valiokunta katsoo, että koska yleissopimuksen 21 artiklassa tarkoitettu soluttautuminen ja peiteoperaatiot eivät ole Suomen lain mukaan sallittuja rikoksen tutkintamenetelmiä, Suomen viranomaisten tulisi 17 artiklan 3 kappaleen nojalla kieltäytyä antamasta tällaista oikeusapua. Mikäli nämä määräykset tulisi säilyttämään lopullisessa sopimustekstissä, Suomi voisi harkita selitystä, jonka mukaan puheena olevan oikeusavun antaminen ei Suomen lain mukaan ole sallittua, minkä vuoksi Suomi ei tällaista oikeusapua anna. Voitaisiin myös harkita määräyksen poistamista kokonaisuudessaan tai sen korvaamista yleisemmällä määräyksellä, jonka mukaan IV osaston määräykset eivät estä pyynnön vastaanottanutta valtiota antamasta oikeusapua noudattaen muutakin kuin tässä osastossa tar-

koitettua erityistä menettelyä, jota pyynnön vastaanottanut valtio voi antaa kansallisen lakinsa tai pyynnön esittäneen ja pyynnön vastaanottaneen valtion välillä voimassa olevan sopimuksen mukaisesti.

Yhteiset tutkintaryhmät

Yleissopimusluonnoksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat toimivaltaisten viranomaistensa välisin keskinäisin sopimuksin perustaa yhteisiä tutkintaryhmiä. Tutkintaryhmät toimisivat aina sijaintivaltionsa viranomaisen johdon ja valvonnan alaisina ja noudattaisivat tämän valtion lakia, joten Suomessa toimivan tällaisen tutkintaryhmän jäsenet eivät käyttäisi vieraan valtion julkista valtaa Suomen alueella.

Yleistä

Valiokunta toteaa lopuksi, että yleissopimusmääräysten kirjoittamistapa on monelta osin epäselvä. Kaikilta osin ei esimerkiksi käy selkeästi ilmi, missä määrin sopimusmääräykset valtion sisäisesti voimaansaatettuina tulisivat olemaan itsenäinen toimivaltaperuste muiden yhteisön jäsenvaltioiden tulliviranomaisten toiminnalle Suomessa. Sopimuksessa tulisi valiokunnan mielestä ehdottomasti ilmaista se, että pakkokeinojen käyttäminen on sallittua vain sen jäsenvaltion viranomaisten toimesta, missä valtiossa kulloinkin ollaan ja sen jäsenvaltion lakeja ja toimintamuotoja noudattaen. Sopimuksessa tulisi myös erikseen ilmaista, että sen suomen toimintatapojen ja toimenpiteiden käyttäminen ei saa olla ristiriidassa kulloisenakin toiminta-alueena olevan jäsenvaltion kansalaisten perusoikeuksien kanssa. Valiokunta katsoo, että yleissopimusmääräysten jatkovalmistelussa tulee perusoikeussäännösten huomioon ottamiseksi olla kiinteässä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Valiokunta esittää kunnioittavasti,

että suuri valiokunta ottaisi edellä lausutun huomioon asiaa käsitellessään.

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok, jäsenet Juhani Alaranta /kesk, Ulla Juurola /sd, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /skl,

Juha Karpio /kok, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Pehr Löf /r, Jukka Mikkola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r ja Aulis Ranta-Muotio /kesk.

