

LAKIVALIOKUNTA

Lausunto 16/1996 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 valtiovainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Ismo Mäenpää valtiovainministeriöstä, poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Matti Savolainen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Jarmo Orola Tullihallituksesta, professori Raimo Lahti, professori Olli Mäenpää ja apulaisprofessori Matti Pellonpää.

Viitetietoja

Lakivaliokunnalla on asiaa ratkaistaessa ollut käytettävissä hallintovaliokunnan asiasta antama lausunto (HaVL 6/1996 vp).

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. Yleissopimuksella täydennettäisiin yhteisölainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä hallinnollisesta yhteistyöstä yhteisön tullilainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi.

Yleissopimuksen I, II ja III osastot sisältävät perinteiseen hallinnolliseen virka-apuun kuuluvat säännökset tietojen vaihdosta ja virka-apun antamisesta. 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 yleissopimusehdotuksella ei ole taloudellisia eikä organisaatioon kohdistuvia vaikutuksia. Koska yleissopimusehdotus sisältää määräyksiä, jotka sallisivat toisen valtion viranomaisten suorittaa virkatoimia Suomen alueella, yleissopimukseen liittyminen edellyttää eduskunnan hyväksymistä.

Valiokunnan kannanotot

Perustelut

Artiklakohtaiset huomautukset

Lakivaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 6/1996 vp) esitettyihin kannanottoihin sopimusehdotuksen artiklojen yksityiskohdista, mutta täydentää niitä seuraavien huomautuksin:

— *Takaa-ajo rajan yli.* Artiklaan 18 ehdotetut sopimusmääräykset merkitsevät hallitusmuodon 1 ja 2 §:ssä säädetyn Suomen suvereniteetin eli täysivaltaisuuden loukkausta. Tämän vuoksi laki, jolla sopimus aikanaan saatetaan voimaan, on perustuslakivaliokunnan lausunnossa

16/1995 vp esitetyn kannan mukaan säädettävä supistettava perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisesti.

— *Toisen jäsenvaltion alueella tapahtuva valvonta ja tarkkailu.* Artiklaan 19 ehdotetut säännökset merkitsevät niin ikään Suomen suvereniiteetin loukkausta. Näin ollen myös tämän artiklan hyväksyminen — Schengenin sopimuksen mukaisesti tarkistettunakin kuten hallintovaliokunta ja lakivaliokunta esittävät — edellyttää perustuslakivaliokunnan em. lausunnon mukaan sopimuksen voimaansaattamista valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä.

— *Valvottu läpilasku.* Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettuun lakiin (4/1994) ei sisälly nimenomaisia yksityiskohtaisia säännöksiä valvotusta läpilaskusta eikä siitä, millä edellytyksillä valvottua läpilaskua on pidettävä sallittuna. Lakia valmisteltaessa kuitenkin lähdeittiin siitä, että valvottu läpilasku kuuluu muuhun sellaiseen oikeusapuun, jota lain nojalla voidaan antaa. Asiaa käsitellessään lakivaliokunta hyväksyi tämän tulkinnan katsoen, että viranomaisten on yhteistyössä neuvotellen sovittava niistä periaatteista, joita menettelyyn on sovellettava ennen kuin oikeusapua tässä tarkoituksessa ruvetaan antamaan (HE 61/1993 vp — LaVM 25/1993 vp).

— *Soluttautuminen ja peiteoperaatiot.* Artiklassa 21 tarkoitettut peiteoperaatiot eivät ole Suomen lainsäädännössä hyväksytyjä eivätkä perinteisen suomalaisen oikeuskäsityksen mukaisia. Vaikka tällaisia toimintatapoja pidetään valvonnallisesti ja tutkinnallisesti tehokkaina, niiden käyttöön liittyy periaatteellisia ongelmia.

Hallinto-oikeudelliselta kannalta ongelmat liittyvät toisaalta asianosaisten menettelylliseen oikeusturvaan ja toisaalta viranomaistoiminnan lainalaisuuden ja objektiviteetin vaatimuksiin. Peiteoperaatioiden yhteydessä näistä oikeusvaltion peruseriaatteisiin kuuluvista vaatimuksista jouduttaisiin tinkimään.

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sellaisenaan lähtökohtaisesti kiellä peiteoperaatioita, ainkaan lievimmän muotoisia eli agent infiltré -tapauksia, mutta operaation kohteena olevaan rikokseen liittyvä prosessi saattaa yksittäistapauksissa loukata ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa. Peiteoperaation pitemmälle menevästä muodos-

ta, rikokseen yllyttävän agent provocateurin käytöstä, ei ole olemassa ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten selkeää kannanottoa.

Ehdotetunlaisten sopimusmääräysten hyväksyminen, vaikka säännösten soveltaminen olisi jäsenvaltion itsensä ratkaistavissa, voi luoda paineita lainsäädännön muuttamiseen. Toimivaltanormit muuttuvat toisinaan itseään toteuttaviksi ja poikkeuksellisesta toimivaltanormista muodostuu yleisempi käytäntö. Samalla poikkeusmahdollisuuden oikeudellinen hyväksyttävyyys ja yhteistyöviranomaisten odotukset saattavat alentaa toimivaltanormin käyttämiskynnystä.

Lakivaliokunta katsoo, että kysymyksessä on niin ankara ja muodoiltaan poikkeuksellinen välittömän pakkovalan käyttämistä koskeva sääntely, ettei Suomen tässä vaiheessa pitäisi lainkaan hyväksyä sen ottamista sopimukseen. Ellei tämä enää neuvottelujen tässä vaiheessa ole mahdollista, Suomen on selkeästi sanouduttava irti tällaisista sopimuskohtista.

— *EY:n tuomioistuimen toimivalta.* Sopimusluonnoksen artiklaan 25 a sisältyy määräys Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta. Sen mukaan tuomioistuimella olisi toimivalta ratkaista sopimuksen tulkintaa koskevat riitaisuudet ja antaa tulkinnasta ennakkoratkaisuja. Artiklaa ei ole vielä käsitelty neuvostossa, ja siihen on kaikilla jäsenvaltioilla varauma. Sopimuksen luonteesta johtuu, että sopimuksen tulkinna jouduttaneen tulkitsemaan myös kansallista lainsäädäntöä.

Hallintovaliokunta ei ole ottanut kantaa tähän sopimuskohtaan. Lakivaliokunta viittaa lausuntoonsa LaVL 6/1996 vp, jossa on esitetty periaatteelliset näkökannat siitä, mitä näkökohtia on syytä ottaa huomioon annettaessa EY:n tuomioistuimelle toimivaltaa. Valiokunta pitää toivottavana, että EU:n oikeus- ja sisäasioiden puitteissa solmittavissa yleissopimuksissa voitaisiin päätyä mahdollisimman yhdenmukaisiin ratkaisuihin.

EU:n säädösten valmisteluun liittyviä periaatteellisia kannanottoja

Sopimusehdotus on periaatteellisesti varsin merkittävä. Hallinto-oikeudelliselta kannalta on huomionarvoista, että viranomaisvalvontaan, erityisesti tullivalvontaan, kytkeytyy näissä toimivaltasääntelyissä sekä välittömän pakkovalan käytön että suorapiirteisen rikostutkinnan elementtejä. Ei välttämättä ole onnistunein ratkaisu kytkeä toisiinsa kiinteästi ja samanaikai-

sesti hallinnollisen valvonnan piiriin kuuluvia tehtäviä ja rikosoikeudelliseen tutkintamenettelyyn kuuluvia toimia. Ainakin niitä tulisi arvioida eritellysti.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen perusteella arvioituna sopimuksen kansallinen valmistelu ei ole ollut riittävän perusteellista. Sopimusta ei myöskään ole valtiopäiväjärjestyksen säännösten mukaisesti ajoissa toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi.

Valtioneuvoston muistiosta ei lainkaan ilmene asian periaatteellinen puoli. Esimerkiksi selvitystä siitä, että ehdotetut keinot ovat oikeassa suhteessa ongelmiin, ei sisälly asiakirjoihin. Asian tuntijakuulemisen yhteydessä valiokunta on tosin saanut seikkaperäisemmän muistion asiasta.

Valiokunta uudistaa lausunnossaan LaVL 6/1996 vp esittämänsä arvostelun yleissopimusten kansallisesta valmistelusta. Sopimusten valmistelu on liian suppean virkamiesryhmän käsissä, jolloin keskustelu ja asiakirjojen julkisuus jäävät vähäisiksi. Tällöin asioiden käsittely myös painottuu vain yhden hallinnonalan intressit huomioon ottaviksi. Tämän vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että oikeusministeriö kytkeään nykyistä paremmin valmisteluun silloin, kun kysymyksessä ovat perusoikeuksiin ja pakokovallan käyttöön liittyvät säännökset.

Kansallisessa valmistelussa on nykyistä paremmin sovitettava yhteen vireillä olevat eri sopi-

mushankkeet ja pyrittävä yhdenmukaistamaan Suomen kannanotot niihin. Säännösten yhdenmukaistaminen helpottaa niiden käytännön soveltamista. Esimerkiksi tämän asian yhteydessä olisi pitänyt kiinnittää huomiota Schengen-sopimukseen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaan sopimukseen.

Säännösehdotukset, jotka ovat periaatteellisia ja tulevat vaikuttamaan Suomen lainsäädäntöön kokonaan uudentyyppisinä säännöksinä, on pohdittava tarkoin. Säännösten hallinto-oikeudellinen ja rikosoikeudellinen puoli on erotettava toisistaan, koska hallinto-oikeudelliset säännökset kuuluvat EU:n I pilariin ja rikosoikeudelliset säännökset III pilariin. Tällaisia säännöksiä ei voi käsitellä vain siitä lähtökohdasta, että kun jäsenvaltio voi irtautua artiklan soveltamisesta, artiklan sisältö on Suomen kannalta ongelmaton.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittaen ilmoittaa,

että valtioneuvoston kannanotosta poiketen lakivaliokunta puoltaa yleissopimusehdotuksen hyväksymistä edellyttäen, että sopimuksen sisältöä tarkistetaan edellä ilmevin tavoin.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd, jäsenet Sulo Aittoniemi /kesk, Juha Karpio /kok, Pekka Kuosmanen /kok, Annika

Lapintie /vas, Kari Myllyniemi /kesk, Markku Pohjola /sd, Heikki Rinne /sd, Säde Tahvanainen /sd, Jukka Tarkka /nuors ja Jorma Vokkolainen /vas sekä varajäsen Paula Kokkonen /kok.
