

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tulliasioissa Azerbaidzhanin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tulliasioissa Azerbaidzhanin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta (HE 1/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jere Lumme, valtiovarainministeriö
- tullilylitarkastaja Måns Enqvist, Tulli.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö, poliisiosasto
- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Poliisihallitus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tulliasioissa Azerbaidzhanin kanssa toukokuussa 2010 tehdyn sopimuksen. Sopimus vastaa pitkälti muita viime vuosina Suomen ja itäisen Euroopan maiden välillä tehtyjä kahdenvälisiä tulliyhteistyösopimuksia, joiden päätarkoituksena on antaa toiselle sopimuspuolelle tietoja tullirikollisuuden torjumiseksi ja tutkimiseksi. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluu sopimuspuolten tulliviranomaisten keskinäinen avunanto tullilainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi ja niiden vastaisten tekojen estämiseksi ja tutki-

miseksi sekä tällaisia tekoja koskeviin syytetoimiin ryhtymiseksi. Käytännössä kyse on pääasiallisesti pyynnöstä hankittujen tai muutoin tulliviranomaisten hallussa olevien tietojen luovuttamisesta pyynnön esittäneen sopimuspuolen tulliviranomaiselle.

Sopimus tulee voimaan kuudenkymmenen päivän kuluttua siitä päivästä, jona sopimusvaltiot ovat ilmoittaneet toisilleen diplomaattiteitse suorittaneensa sopimuksen voimaantulon edellyttämät kansallisen lainsäädännön mukaiset toimenpiteet.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä tarkoitettulla sopimuksella pyritään parantamaan Suomen ja Azerbaidžhanin tulliviranomaisten välistä yhteistyötä tullirikollisuuden torjunnassa ja tutkinnassa. Sopimusosapuolet antavat sopimusmääräysten mukaisesti toisilleen apua tullilainsäädännön asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi sekä tullilainsäädännön vastaisten tekojen estämiseksi ja tutkimiseksi sekä mainittuja tekoja koskeviin syytetoimiin ryhtymiseksi.

Euroopan unionin ja Azerbaidžhanin välillä on vuonna 1999 tehty kumppanuus- ja yhteistyösopimus (PCA), joka sisältää myös tulliyhteistyötä koskevia määräyksiä. Kyseinen PCA-sopimus ei kuitenkaan sisällä tullirikostorjuntaa tai poliisiyhteistyötä koskevia määräyksiä, ja siksi tämän alan yhteistyön tehostamiseksi on täydentävän kahdenvälisen rikostorjuntasopimuksen tekeminen perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Selvityksen mukaan Euroopan unionin ja Azerbaidžhanin välillä on myös allekirjoitettu 22.4.2008 uusi kumppanuus- ja yhteistyösopimus, joka ei kuitenkaan ole tullut vielä voimaan.

Suomen ja Azerbaidžhanin välinen sopimus vastaa pitkälti muita Suomen viime vuosina itäisen Euroopan maiden kanssa tekemiä kansainvälisiä tulliyhteistyösopimuksia. Selvityksen mukaan Suomi on tehnyt kolmansien maiden kanssa kahdenvälisiä tulliyhteistyösopimuksia tähän mennessä noin 20 valtion kanssa. Tällaiset sopimukset ovat tarpeellisia siksi, etteivät EU:n jäsenmaiden välillä sovellettavat tehokkaat instrumentit, kuten tullihallintojen välinen ns. Napoli II -sopimus, sovellu Suomen ja kolmansien maiden väliseen tulliyhteistyöhön.

Sopimusteksti perustuu Maailman tullijärjestön mallisopimukselle, joka on laadittu melko joustavaksi, jotta se mahdollistaisi erilaisten

kansallisten järjestelmien huomioimisen. Keskeistä sopimuksen soveltamisen kannalta on, että sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan apua annetaan pyynnön vastaanottaneen sopimuspuolen valtion alueella voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti sekä pyynnön vastaanottaneen tulliviranomaisen toimivallan ja käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa. Kansainvälisen rikosoikeusavun osalta perussääntely sisältyy kansainvälisestä rikosoikeusavusta annettuun lakiin (4/1994, jäljempänä rikosoikeusapulaki).

Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa oikeusavun antamisen kieltäytymisperusteista, että vaikka sopimuksen 17 artikla on sanamuodoltaan harkinnan mahdollistava, sovelletaan tältäkin osin sopimuksen 2 artiklan perusteella kansallista lainsäädäntöä. Oikeusavusta kieltäytyminen on rikosoikeusapulain 12 §:n mukaan pakollista, jos oikeusavun antaminen saattaisi loukata Suomen täysivaltaisuutta tai vaarantaa Suomen turvallisuutta taikka muita olennaisia etuja (1 momentti) tai jos oikeusavun antaminen olisi ristiriidassa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevien periaatteiden kanssa taikka jos oikeusavun antaminen muutoin olisi Suomen oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden vastaista (2 momentti). Pykälän 1 momentin tilanteissa asiasta päättää oikeusministeriö. Muissa tapauksissa oikeusavun epäämisestä päättää se viranomainen, jonka toimivaltaan pyynnön täyttäminen kuuluu.

Sopimuksella tai hallituksen esityksen perusteluilla ei ole tarkoitus puuttua muutoinkaan kansallisten viranomaisten toimivaltuuksiin. Siten esimerkiksi syytetoimiin ryhtyminen on Suomessa kansallisen lainsäädännön mukaisesti syyttäjälaitoksen harkintavallassa.

Sopimuksen allekirjoitusajankohdan 11.5.2010 jälkeen Suomessa on toteutettu poliisi-

si-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistus, joka on muun muassa tuonut rajoituksia valvotun läpilaskun käyttämiselle. Saadun selvityksen mukaan Tulli tulee tiedottamaan Azerbaidžhanin tulliviranomaisille lainsäädäntömuutosten vaikutuksista sopimuksen mukaiseen yhteistyöhön.

Azerbaidžhan on Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksen (SopS 36/1992) sopimuspuoli. Käsillä olevaan tulliyhteistyösopimukseen on myös otettu erillinen liite, joka koskee tietosuojan peruseriaatteita henkilötietojen osalta. Liite on erottamaton osa sopimusta, ja sen määräykset perustuvat Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksen 5—11 artikloihin. Itse tulliyhteistyösopimuksen 15 artikla sisältää eräitä henkilötietojen suojaa koskevia perusvelvoitteita. Sopimuksen mukaista henkilötietojen käsittelyä valvoo kansallinen tietosuojaviranomainen, joka Azerbaidžhanissa on ihmisoikeusvaltuutettu (Ombudsman on Human Rights). Valiokunta pitää sopimusta myös näiltä osin asianmukaisena.

Lakiehdotukseen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattami-

sesta on otettu myös asiasisältöinen säännös, joka koskee sopimuksen mukaisesti vastaanotettujen, tuotettujen tai lähetettyjen tietojen, asiakirjojen tai muiden ilmoitusten salassapitoa ja edelleen luovuttamista. Säännös on tarpeen sen vuoksi, että sopimuksen määräykset edellyttävät vaihdettujen tietojen salassapidon osalta tehostettua suojaa ja sopimuksella sitoudutaan näin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säännöksistä poikkeavaan menettelyyn. Tämän vuoksi voimaansaattamislain 2 §:ään ehdotetaan otettavaksi salassapitoa koskeva nimenomainen säännös sopimuksen nojalla vaihdettavien tietojen salassapidon turvaamiseksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Osmo Soininvaara /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.