

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 39/2000 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä Ranskan tasavallan
aloitteesta yleissopimukseksi (rikosasioissa an-
nettavan keskinäisen oikeusavun parantami-
nen)**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä lokakuuta 2000 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Ranskan tasavallan aloitteesta yleissopimuksen tekemiseksi rikosasioissa annettavan keskinäisen oikeusavun parantamisesta (U 39/2000 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten. Lausuntoa pyydettiin kysymyksestä kaksoisrangaistavuuden edellytysten poistamisen yhteensopivuudesta Suomen perustuslain kanssa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Pekka Koskinen.

Valiokunta on saanut professori Mikael Hidéniltä ja professori (emeritus) Antero Jyrängiltä kirjalliset lausunnot, jotka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen tarkoituksena on, että neuvosto hyväksyy yleissopimuksen rikosasioissa annettavan keskinäisen oikeusavun parantamiseksi, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden, rikoksen tuottaman hyödyn pesun ja talousrikollisuuden torjunnan alalla. Ehdotuksen taustalla ovat Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät (16.10.1999), joissa kiinnitetään huomiota talousrikollisuuden ja erityisesti rahanpesun torjuntaan.

Yleissopimusehdotuksen 2 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltiot eivät voi vedota toisiaan vastaan vuoden 1959 keskinäistä oikeusapua rikos-

asioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 5 artiklaa koskeviin varauksiin ja lausumiin, joita voidaan määrätä etsinnän tai takavarikon suorittamisen edellytyksiksi. Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 15 §:n 1 momenttiin sisältyvä ns. kaksoisrangaistavuuden vaatimus pakkokeinojen käyttämisedellytyksenä on tämän johdosta poistettava ainakin siltä osin kuin kysymys on etsinnästä ja takavarikosta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti EU

tehostaa rahanpesun ja talousrikollisuuden vastaista toimintaansa. Valtioneuvosto suhtautuu siten myönteisesti Ranskan aloitteeseen. Valtioneuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että luopuminen kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta saattaa loukata Suomen täysivaltaisuutta, koska suomalainen viranomaisena tulee velvolliseksi käyttämään pakkokeinoja sellaisten Suomessa rankaisemattomien tekojen perusteella,

jotka on kriminalisoitu toisen EU:n jäsenvaltion lainsäädännössä. Valtioneuvosto, lähinnä käytännön seikkoihin viitaten, suhtautuu myönteisesti kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopumiseen Ranskan aloitteen mukaisesti. Valtioneuvosto on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopumisen suhde uuteen Suomen perustuslakiin selvitetään.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Täysivaltaisuus

Suomi on antanut vuoden 1959 keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 5 artiklaa koskevan selityksen (asetus 287/1981 — 3 §). Sen mukaan etsinnän ja takavarikon suorittamisen edellytyksenä on, että oikeusapupyynnössä tarkoitettu teko on rangaistava pyynnön esittäneen ja sen vastaanottaneen osapuolen lainsäädännön mukaan ja että pyynnön täyttäminen on pyynnön vastaanottaneen osapuolen lainsäädännön mukaista. Ranskan aloitteen mukainen yleissopimusehdotus merkitsee sitä, että EU:n jäsenvaltiot eivät voi vedota toisiaan vastaan vuoden 1959 eurooppalaisen yleissopimuksen 5 artiklaan tekemiinsä varauksiin ja lausumiin. Tämä johtaa kaksoisrangaistavuusedellytyksen poistamiseen.

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon vuoden 1959 yleissopimusta koskevasta sekamuotoisesta voimaansaattamislaista (PeVL 5/1979 vp). Valiokunta ei tuolloin käsitellyt täysivaltaisuuskysymystä.

Valiokunnan uudemman tulkintakäytännön (ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 72) mukaan täysivaltaisuuden rajoittamisesta on ollut kysymys, kun kansainvälinen sopimus on sisältänyt määräyksiä, joiden mukaan vieraan valtion viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle annetaan toimivaltaa Suomen alueella. Tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivaltan laatuun ja toimintamahdollisuuksien itsenäiseen käyttöön. Tässä yhteydessä merkittävämpi

täysivaltaisuusnäkökulma koskee sitä, että myös suomalaisten valtioelinten ja viranomaisten toiminnan sitominen kansainvälisin sopimuksin saattaa olla täysivaltaisuuden vastaista. Tästä on voinut olla kysymys, kun kansallisten lainsäädäntöelinten toimivaltaa tai kansallista sopimuskenttävaltaa on rajoitettu tai kun kansainvälisille toimielimille on annettu Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa (PeVL 14/1994 vp). Omaksutun tulkintalinjan voidaan sanoa viittaavan siihen, että täysivaltaisuuden rajoittamisen tulee olla periaatteelliselta tai käytännölliseltä merkitykseltään varsin huomattavaa ja ylittää kansainvälisen yhteistyön tavantomaiset vaatimukset, ennen kuin se voi joutua ristiriitaan perustuslain kanssa.

Käsiteltävänä oleva ehdotus rajoittaa suomalaisten viranomaisten valtaa harkita etsinnän ja takavarikon toimittamisen oikeudellisia edellytyksiä. Viranomaisten harkinta tulee tähänastisesta kaksoisrangaistavuusedellytyksestä poiketen sidotuksi pelkästään ulkomaalaisen kriminalisoinnin olemassaoloon. Kysymyksessä on valiokunnan käsityksen mukaan seikka, jota on perustuslain 1 §:n 3 momentissa ilmaistun kansainvälisyysperiaatteen valossa pidettävä vain vähäisesti täysivaltaisuuteen vaikuttavana. Täysivaltaisuuden kannalta yleissopimusehdotuksesta ei ole huomauttamista valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Perusoikeudet

Etsinnän ja takavarikon edellytysten muuttuminen on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksel-

listä henkilöön käyvän etsinnän takia perustuslain 7 §:n, kotietsinnän takia perustuslain 10 §:n ja takavarikon takia perustuslain 15 §:n kannalta. Ehdotusta on näiltä osin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden näkökulmasta ja ottaen erityisesti huomioon perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyvä yksilöity lakivaraus.

Oikeusapuna suoritettavalla etsinnällä ja takavarikolla pyritään rikoksen selvittämiseen. Tämä on yleisesti ottaen sellainen hyväksyttävä peruste, jonka nojalla perusoikeuden rajoittaminen tulee kysymykseen.

Luopuminen kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta merkitsee sitä, että etsintä ja takavarikko voidaan joutua suorittamaan siitä riippumatta, onko oikeusapupyynnössä tarkoitettua tekoa pidettävä Suomessa lainkaan rikoksena. Näiden pakkokeinojen käyttämisen aineelliset edellytykset jäävät siten ulkomaalaisen lainsäädännön varaan ja ulkomaan viranomaisen harkintaan. Tätä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena perusoikeuden rajoittamiseen kohdistuvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. On valiokunnan mielestä kiistatonta, että tässä perustuslainkohdassa "rikoksella" tarkoitetaan vain Suomen lainsäädännön mukaan rikoksena pidettävää tekoa. Tältä osin yleissopimusehdotus on ristiriidassa perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa, koska kotietsintä saatetaan joutua suorittamaan tilanteessa, jota tämä perustuslainkohta ei kata.

Oikeusapupyynnön voi periaatteessa koskea myös sen tyyppisen rikoksen selvittämistä, jota

vastaavan teon kriminalisoiminen ei Suomessa tulisi lainkaan kysymykseen perustuslaista johtuvien vaatimusten vuoksi (PeVL 23/1997 vp ja PeVL 33/2000 vp). Tällaisen tilanteen syntyminen on kuitenkin käytännössä äärimmäisen epätodennäköistä, kun otetaan huomioon, että ehdotus koskee vain jäsenvaltioiden keskinäisiä suhteita ja jäsenvaltiot ovat oikeuskulttuureiltaan varsin lähellä toisiaan. Viime kädessä voidaan viitata siihen, että kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja että oikeusapumenettelyä on tarkoitus käyttää vain suhteellisen vakavien rikosten selvittämiseen.

Perusoikeuden rajoittamiseen liittyvän suhteellisuusvaatimuksen kannalta on huomionarvoista, että oikeusapupyynnössä tarkoitettu toiminta voi Suomen oikeusjärjestyksen näkökulmasta muodostaa sellaisen vähäisen rikoksen, jonka perusteella pakkokeinojen käyttö ei meillä tulisi kysymykseen.

Tällaisista valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista ei aiheudu sinänsä tarvetta ylläpitää vaatimusta kaksoisrangaistavuudesta. Suomen perustuslain kannalta valiokunta pitää riittävänä, että yleissopimuksen 8 artiklan 1 kohdan kieltäytymisperusteita täydennetään ainakin viittauksin perusoikeuksien suojaamiseen. Tavoitteena voidaan pitää samanlaista sääntelyä kuin kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 12 §:n 2 momentissa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan yleissopimuksen 8 artiklan 1 kohtaa koskevin täsmennyksin.

PeVL 39/2000 vp — U 39/2000 vp

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd
	Pekka Nousiainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.