

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 9/2003 vp**

Hallituksen esitys keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 31/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Tanja Innanen, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Robin Lardot, sisäasiainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Tuomas Ojanen.

Viitetieto

Valiokunnan käytössä ovat olleet professori Mikael Hidénin, assistentti Juha Lavapuron ja professori Ilkka Saraviidan edellisellä vaalikaudella samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 185/2002 vp) valiokunnalle antamat kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Brysselissä 29.5.2000 keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen sekä antaisi suostumuksen tiettyjen yleissopimuksen nojalla annettavien ilmoitusten antamiseen.

Yleissopimuksen tarkoituksena on tehostaa ja helpottaa EU:n jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kansainvälisessä oikeusavussa rikosasioissa. Yleissopimus täydentää jäsenvaltioiden välillä voimassa olevia yleissopimuksia, erityisesti vuoden 1959 eurooppalaista yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa. Yleissopimus sisältää määräyksiä muun muassa oikeuden-

käyntiasiakirjojen tiedoksiannosta postitse, yhteydenpitojärjestyksestä oikeusviranomaisten välillä ja todistajien kuulemisesta videokokouksen avulla. Lisäksi yleissopimukseen sisältyvät laajat telekuuntelua koskevat määräykset.

Ehdotettu laki yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen soveltamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin yleissopimus. Samaan aikaan on tarkoitettu tulemaan voimaan myös ehdotus laiksi ampu-ma-aselain muuttamisesta. Ehdotetut muut esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan heti, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta yleissopimuksen 9 artiklaa sekä perustuslain 1 §:n täysivaltaisuusäännösten kannalta yleissopimuksen 10, 11, 14 ja 20 artiklaa. Perusteluissa katsotaan, että yleissopimuksen hyväksymisestä ja eurooppalaisen oikeusapusopimuksen 11 artiklaan tehdyn varauksen peruuttamisesta voidaan päättää äänen enemmistöllä ja että ehdotus voimaansaattamiseksi voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska asiaan kuitenkin liittyy useita perustuslakikysymyksiä, hallitus on pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Valiokunta on lähtenyt myös siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisen velvoitteen sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (PeVL 45/2000 vp, s. 4/I).

Yleissopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus yleissopimukseen on siksi tarpeen. Eduskunnan suostumus vaaditaan myös 9 artiklan 6 kohdan mukaisen ilmoituksen antamiseen sekä 27 artiklan 5 kohdan mukaisen ilmoituksen antamiseen tarvittaessa. Valiokunta yhtyy esityksestä ilmevään käsitykseen myös siinä, että 24 artiklas-

sa tarkoitettuihin ilmoituksiin ei tarvita eduskunnan suostumusta.

Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös edellä mainitun kaltaisen velvoitteen irtisanomiseen. Valiokunta on katsonut vaatimuksen irtisanomisen hyväksymisestä koskevan myös sellaisen varauksen tai vastaavan peruuttamista, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi tullut päättää (PeVL 61/2001 vp, s. 2/I). Suomi on tehnyt varauksen eurooppalaisen oikeusapusopimuksen 11 artiklaan, joka koskee vapautensa menettäneen henkilön väliaikaista siirtämistä toiseen valtioon. Varauksen mukaan Suomi ei voi antaa tässä artiklassa tarkoitettua oikeusapua. Tämän varauksen peruuttamiseen on eduskunnan suostumus tarpeen, kuten esityksen perusteluissa on mainittu.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Täysivaltaisuus. Yleissopimuksen tarkoituksena on tehostaa ja helpottaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kansainvälisessä oikeusavussa rikosasioissa. Rikollisuus ylittää nykyisin yhä enenevästi valtioiden rajat. Vastaavasti rikollisuuden torjunnan ja rikos-oikeusavun järjestämisen täytyy voida tapahtua

yli valtioiden rajojen. Yleissopimuksessa on valiokunnan mielestä selkeästi kysymys perustuslain 1 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä kansainvälisestä yhteistyöstä, joka lisäksi tässä tapauksessa on paitsi tavanomaista myös kannattavaa.

Yleissopimuksen sisältöä on arvioitava perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain täysivaltaisuussäännöstä tulkittaessa on perustuslain esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä (HE 1/1998 vp, s. 71/II) ja sitä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa sekä erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II).

Valiokunta on pitänyt perustuslain mukaisina EU:n jäsenvaltioiden pitkälle meneviäkin toimivaltuuksia, kun niiden käyttötilanteet sijoittuvat Suomen alueen ulkopuolelle (PeVL 44/2002 vp, s. 3/I). Käsiteltävänä olevaan yleissopimukseen ei kuitenkaan sisälly tällaista rajausta, vaan toisen sopimusvaltion viranomaiset saavat vallan toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sopimuksen tarkoittamissa asioissa sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa.

Toisen jäsenvaltion virkamies saa yleissopimuksen 14 artiklan mukaan toimia Suomen alueella pakkokeinolain ja poliisilain mukaisissa peitetointa- ja valeostotehtävissä rikosten selvittämiseksi. Sopimuksen voimaansaattamislain 3 §:ään sisältyvät säännökset EU:n jäsenvaltion virkamiehen tästä toimivallasta. Jäsenvaltion virkamiehen toimivallan edellytyksenä on, että Suomi on hyväksynyt asianomaisen oikeusapupyynnön tai on itse pyytänyt sitä. Oikeusapupyynnöstä kieltäytymiseen on vapaa harkintavaltta. Pyyntö voidaan hyväksyä ainoastaan sillä edellytyksellä, että kyseinen toimi on sallittu Suomessa vastaavassa tilanteessa. Toisen jäsenvaltion virkamies saa Suomen alueella saman toimivallan kuin Suomen viranomaisella on ja hänellä on vastaava rikos- ja yksityisoikeudellinen vastuu ja oikeudet kuin suomalaisilla virkamiehillä. Lisäksi hänen toimintansa on suoma-

laisen virkamiehen johdon ja valvonnan alaista. Sopimuksen mukainen tällainen järjestely ei ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Yleissopimuksen 10 artikla koskee toisen jäsenvaltion viranomaisen oikeutta suorittaa videokokouksen välityksellä Suomessa olevan todistajan ja muun todistelutarkoituksessa kuultavan henkilön kuuleminen. Myös vastaajan ja rikoksesta epäillyn kuuleminen olisi mahdollista. Kuulemista seuraa Suomen viranomaisen, jonka tulee huolehtia, ettei lainsäädäntömme peruseriaatteita loukata, ja puuttua kuulemiseen rikkomuksia havaitessaan. Tällainen järjestely ei ole merkityksellinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Yleissopimuksen 20 artiklassa sallitaan toisen jäsenvaltion viranomaisen suorittaa teknisesti telekuuntelua ja televalvontaa Suomen alueella. Toisen jäsenvaltion viranomaisen tulee välittömästi ilmoittaa havaitessaan kuuntelun kohteen olevan Suomen alueella tai ilmoittaa kuuntelusta etukäteen, jos tiedetään kuuntelun kohteen olevan täällä. Kummassakin tapauksessa suomalainen viranomaisen päättää lainsäädäntömme mukaisesti telekuuntelun ja televalvonnan sallimisesta tai kieltämisestä. Sopimus kuitenkin mahdollistaa, että toisen jäsenvaltion viranomaisella on lyhyen ajan oikeus suorittaa telekuuntelua itsenäisesti Suomen alueella ennen kuin suomalainen viranomaisen on muodostanut kannan toimenpiteen sallittavuudesta. Tämä ajallisesti rajoitettu mahdollisuus ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Perusoikeudet. Yleissopimuksen mukaiset edellä mainitut toimivaltuudet kohdistuvat myös perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Koska toisen jäsenvaltion viranomaisen toimeenpaneman peitetutinnan sallittavuus on sidottu siihen, että asianomainen toimi on sallittu vastaavassa tilanteessa Suomessa, yleissopimus ei täältä osin laajenna kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia peitetointavaltuuksia. Ne puolestaan on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/1999 vp, s. 4—6). Toisen jä-

senvaltion viranomaisen telekuuntelu- ja televalvontavaltuudet Suomessa taas on sidottu yleissopimuksen 20 artiklan 4 kohdassa suomalaisen viranomaisen kansalliseen lainsäädäntöön pohjautuvaan päätöksentekoon. Oikeusapupyynnöjä telekuuntelusta ei siksi voida hyväksyä Suomessa kuin tapauksissa, joissa telekuuntelu on Suomen lain mukaan sallittu vastaavassa tilanteessa. Telekuuntelu voidaan näin ollen sallia vain sellaisten rikosten tutkinnassa, joissa telekuuntelu on Suomessa mahdollista. Kansallisen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta on lisäksi oleellista, että kuuleminen videokokouksen välityksellä tulee suorittaa tavalla, joka ei loukkaa Suomen lainsäädännön peruseriaatteita. Valiokunta on toisessa yhteydessä pitänyt mahdollisuutta kuulustelujen videotointiin parannuksena perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta (PeVL 36/2002 vp, s. 2/I). — Tällaiset sopimusjärjestelyt eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallisia suhteessa perusoikeusjärjestelmäämme.

Yleissopimuksen 9 artikla koskee vapautensa menettäneen henkilön väliaikaista siirtämistä tutkintaa varten toiseen jäsenvaltioon. Sopimusmääräys on merkityksellinen perustuslain 9 §:n 3 momentin siihen säännökseen nähden, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Toiseen jäsenvaltioon siirtäminen on sopimuksen mukaan mahdollista sitoa suostumusedellytykseen. Suomen on tarkoitus antaa tätä tarkoittava ilmoitus, ja asiaa kansallisesti sääntelevän 3. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentti rakentuu sen varaan, että Suomen kansalaiseen kohdistuvan väliaikaisen siirtämisen edellytyksenä on asianomaisen antama suostumus. Eduskunnan suostumuksen antaminen ilmoitukseen on perustuslain mainitun kohdan takia edellytys sille, että yleissopimus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Hyväksymisestä ja lakiehdotuksista päättäminen

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan

äänten enemmistöllä paitsi milloin velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, jolloin sen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan äänten enemmistö. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattava lakiehdotus puolestaan käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin perusteella tavallisen lain säätämisyksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, lakiehdotus on sitä lepäämään jättämättä hyväksyttävä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus ei edellä esitetyn perusteella koske perustuslakia, jos Suomi tekee 9 artiklan 6 kohdan mukaisen ilmoituksen. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siksi tällä edellytyksellä päättää äänten enemmistöllä. Sopimuksen ja tarkoitetun ilmoituksen antamisen hyväksymisen välillä on näin ollen sopimuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttava keskinäinen asiayhteys, minkä vuoksi niistä tulee päättää samalla kertaa. Suostumuksesta yleissopimuksen 27 artiklan 5 kohdan mukaisen ilmoituksen antamiseen tarvittaessa ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 11 artiklaan tehdyn varauman poistamiseen päätetään niin ikään äänten enemmistöllä. Vastaavasti esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Muita seikkoja

2. lakiehdotuksen 9 §. Oikeusapupyynnön täyttämässä toimivaltainen viranomainen voi pitää sitä perusteltuna päättää tämän lainkohdan nojalla, että oikeusapupyynnön täyttämässä käytetään vierasta kieltä. Sääntelyssä tulee valiokunnan mielestä varmistaa, ettei sillä rajoiteta yksilöiden perustuslain 17 §:n säännöksiin pohjautuvaa oikeutta käyttää viranomaisissa suomea tai ruotsia. Esityksen perusteluissa mainittu asianosaisen oikeusturvan vaarantuminen vieraan kielen käyttämisen estävänä seikkana ei saa nimenomaista tukea lakitekstistä.

Voimaansaattamistapa. Yleissopimuksen kansallisessa voimaansaattamisessa käytetään esityksessä asianmukaisesti blankettimuotoista tekniikkaa (1. lakiehdotuksen 1 §). Sopimuksen voimaansaattamiseen liittyen ehdotetaan myös eräitä kansallisia asiasisältöisiä säännöksiä. Rikosoikeusapua koskevasta säännöskokonaisuudesta muodostuu osaksi tällaisen menettelyn vuoksi mutkikas ja vaikeaselkoinen. Seikka ei ole aivan merkityksetön perusoikeussääntelyyn kohdistuvien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten kannalta. Asiasisältöisen sääntelyn edelleen vahventamista puoltaa tällaisessa yhteydessä se näkemys, että asiasisältöisestä lainsäädännöstä tulisi näkyä perusoikeuksien kannalta merkitykselliset asiat.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen keskinäisestä oikeusavusta rikosasiois-

sa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen, yleissopimuksen 9 artiklan 6 kohdan mukaisen ilmoituksen antamiseen ja 27 artiklan 5 kohdan mukaisen ilmoituksen antamiseen tarvittaessa sekä keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 11 artiklaan tehdyn varauman poistamiseen,

että näistä päätetään äänten enemmistöllä, jos suostumuksesta sekä yleissopimukseen että sen 9 artiklan 6 kohdan mukaisen ilmoituksen antamiseen päätetään samalla kertaa, ja

että tällöin lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Annika Lapintie /vas	Ilkka Taipale /sd
	Henrik Lax /r	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.