

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2000 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta yleissopimukseksi keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (oikeusapusopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 8 päivänä syyskuuta 1999 lähettänyt lisäselvityksen (oikeusministeriön kirjeen 18.8.1999) oikeusapusopimusehdotuksesta (U 66/1996 vp) lakivaliokunnalle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja lainsäädäntösihteeri Tanja Innanen, oikeusministeriö.

Viitetiedot

Käsiteltävänä oleva yleissopimus on aikaisemmin ollut valiokunnassa käsiteltävänä sekä valtioneuvoston selvityksen E 59/1996 vp että valtioneuvoston kirjelmän U 66/1996 vp johdosta. Valiokunta on antanut näistä lausunnon LaVL 15/1996 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat useita vuosia oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä valmisteelleet yleissopimusta jäsenvaltioiden välisestä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (jäljempänä oikeusapusopimus). Tarkoituksena on, että sopimus yksinkertaistaa sääntöjä jäsenvaltioiden välisestä oikeusavusta ja täydentää erityisesti Euroopan neuvostossa vuonna 1959 tehtyä yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa.

Sopimusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat antamaan toisilleen oikeusapua oikeusapupyynnön esittäneen jäsenvaltion toivomaa menettelyä noudattaen, ellei pyydetty menettely

ole pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion lainsäädännön perusperiaatteiden vastainen.

Sopimusehdotuksessa on myös säännös vapautensa menettäneen henkilön väliaikaisesta siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon kuultavaksi. Siirtäminen voisi tapahtua ilman, että vapautensa menettänyt rikoksesta epäilty henkilö antaisi suostumuksen väliaikaiseen siirtämiseen esituskinnassa kuultavaksi.

Sopimusehdotus sisältää lisäksi säännökset oikeusviranomaisten välisistä suorista yhteydenotoista, asiakirjojen postittamisesta sekä kuulustelemisesta videolinkin välityksellä tai toisen jäsenvaltion konsulaatissa.

Käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston selvitelyssä (oikeusministeriön kirjeessä 18.8.1999) selvitetään sopimusneuvottelujen senhetkistä tilannetta. Sen jälkeiset neuvottelut ovat edelleen täsmentäneet säännösehdotuksia ja kiistanalaisien kohtien määrä on vähentynyt.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on koko neuvotteluprosessin ajan katsonut, että kansainvälisen oikeusapumennettelyn yksinkertaistaminen on Suomen edun mukaista. Suomen tavoitteena on pyrkiä sellaisiin sopimusjärjestelyihin, joiden nojalla Suomen viranomaiset voivat saada muilta valtioilta yhtä laajalti oikeusapua kuin ne itse sitä antavat.

Suomessa kansainvälistä oikeusapua koskevat säännökset sisältyvät lakiin kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (4/1994). Laki on joustava eikä edellytä vastavuoroisuutta oikeusavun antamisessa. Siinä vaiheessa kun oikeusapusopimus saatetaan kansallisesti voimaan, tullaan harkitsemaan, missä määrin kansainvälistä oikeusapua koskevan lain säännökset saatetaan yhdenmukaisiksi sopimuksen kanssa. Vaihtoehtoisesti sopimus voidaan saattaa voimaan pelkästään niin sanotulla blankettilailla, jolloin sopimuksen määräyksiä sovellettaisiin suoraan. Silloinkaan Suomen lainsäädännön saattaminen sopimuksen mukaiseksi ei aiheuta merkittäviä lainsäädäntömuutoksia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ne yleiset edellytykset, joiden perusteella Suomi antaa toiselle valtiolle rikosasiassa oikeusapua, on säännelty kansainvälisestä oikeusavusta annetussa laissa (4/1994). Yksittäisen oikeusapupyynnön täyttämiseksi noudatetaan pääsääntöisesti Suomen lain mukaista menettelyä.

Oikeusapusopimuksen suhde poliisilakiin

Suomessa on tällä hetkellä vireillä poliisi- ja pakkokeinolain muutokset (HE 34/1999 vp). Näiden lainmuutosten vireilläolo on aiheuttanut epätietoisuutta siitä, mikä on näiden lainmuutosten ja oikeusapusopimuksen keskinäinen syy- ja seuraussuhde. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että poliisi- ja pakkokeinolakien muutoksilla ei ole suoranaista yhteyttä EU:n oikeusapusopimushankkeeseen. Tämä johtuu siitä, että näiden lakien muuttamisella ei vaikuteta niihin yleisiin edellytyksiin, joilla Suomi antaa kansainvälistä oikeusapua toiselle valtiolle em. kansainvälistä oikeusapua koskevan lain mukaisesti.

Poliisi- ja pakkokeinolakien muuttaminen saattaa sitä vastoin vaikuttaa siihen, miten yksit-

täinen oikeusapupyynnö pannaan Suomessa täytäntöön. Jos kansallinen menettely muuttuu, oikeusapua annetaan uuden menettelyn mukaisesti. Lisäksi poliisi- ja pakkokeinolakien täydentäminen saattaa mahdollistaa sen, että Suomi voi osallistua sellaiseen yhteistyöhön, joka aikaisemmin ei ole ollut mahdollista puuttuvan lainsäädännön vuoksi.

Kansainvälistä oikeusapua koskeva laki ei pääsääntöisesti edellytä oikeusavun antamisen edellytykseksi kaksoisrangaistavuuden vaatimusta eli sitä, että teko, joka on oikeusapupyynnön perusteena, olisi vastaavissa olosuhteissa tehtynä myös Suomen lain mukaan rangaistava teko. Oikeusavun antamiseen ei kuitenkaan saa käyttää pakkokeinoja, jos tämä ei Suomen lain mukaan olisi sallittua, jos pyynnön perusteena oleva teko olisi tehty Suomessa vastaavissa olosuhteissa. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen viranomaiset täyttävät oikeusapupyynnön pakkokeinolain mukaisesti vain silloin, kun ns. kaksoisrangaistavuuden vaatimus täyttyy. EU:n oikeusapusopimus ei sisällä määräystä kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopumisesta.

Oikeusapusopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön

Valiokunta esittää artiklakohtaisesti yleisen arvion siitä, mikä on sopimusluonnoksen suhde Suomen tämänhetkiseen lainsäädäntöön.

Sopimusluonnoksen *1 artikla* määrittelee sopimuksen soveltamisalan.

Sopimusluonnoksen *2 artikla* sisältää määräyksen ns. Schengen-relevanteista artikloista.

Sopimusluonnoksen *3 artiklan* mukaan kansainvälistä oikeusapua annettaisiin myös hallinnollisessa menettelyssä käsiteltäviin rikosasioihin. Hallinnollisessa menettelyssä käsiteltävien rikosasioiden osalta määräys vastaa Schengenin yleissopimuksen 49 artiklan a kohtaa. Kansainvälistä oikeusapua koskeva laki mahdollistaa jo nyt oikeusavun artiklan tarkoittamissa tilanteissa.

Sopimusluonnoksen *4 artiklan* mukaan oikeusapupyynnön vastaanottanut valtio noudattaa pyynnön esittäneen jäsenvaltion ilmoittamia erityisiä muodollisuuksia ja menettelytapoja, jos ne eivät ole pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion lain perusperiaatteiden vastaisia. Kansainvälisen oikeusapulain tarkoitus vastaa artiklassa edellytetyistä velvoitteista ja sen määräykset määräaikaisten ja menettelytapojen noudattamisesta vastaavat artiklan määräyksiä.

Sopimusluonnoksen *5 artiklan* mukaan oikeudenkäyntiasiakirjat lähetetään pääsääntöisesti suoraan postitse toisen EU-valtion alueella olevalle henkilölle. Tietyissä erityistilanteissa lähettäminen voidaan suorittaa keskusviranomaisen kautta. Artikla täydentää Schengenin yleissopimuksen 52 artiklaa. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa jo nyt artiklassa tarkoitettujen asiakirjojen lähettämisen postitse.

Sopimusluonnoksen *6 artiklan* mukaan oikeusapupyynnöt toimitetaan pääsääntöisesti suoraan toimivaltaisten oikeusviranomaisten välillä käyttämättä välittäjänä keskusviranomaisista. Artikla sallii kuitenkin erityistapauksissa keskusviranomaisen käytön. Artikla täydentää Schengenin yleissopimuksen 53 artiklaa. Kansainvälisen oikeusapulain säännökset sallivat jo nyt artiklassa tarkoitettua suoran yhteydenpidon.

Sopimusluonnoksen *7 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat oman kansallisen lainsäädäntönsä rajoissa ilman erillistä pyyntöä oma-aloitteisesti vaihtaa rikoksia koskevia tietoja. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa jo nyt artiklassa tarkoitettua tietojenvaihtoa.

Sopimusluonnoksen *8 artiklan* tavoitteena on helpottaa rikoksella viedyn omaisuuden palauttamista oikealle omistajalleen. Suomen pakkokeinoinen etsintä ja takavarikko koskevat säännökset, joita sovelletaan myös oikeusaputilanteissa, mahdollistavat jo nyt artiklassa tarkoitettua yhteistyötä.

Sopimusluonnoksen *9 artiklan* mukaan vapautensa menettänyt henkilö voidaan väliaikaisesti siirtää rikoksen tutkintaa varten toiseen jäsenvaltioon. Artikla täydentää Euroopan neuvoston vuoden 1959 oikeusapusopimuksen 11 artiklaa, joka myös mahdollistaa väliaikaisen siirron, mutta johon Suomella on varauma. Suomen lainsäädäntö ei sisällä EU:n sopimusluonnoksen 9 artiklan mukaisia säännöksiä, jotka mahdollistaisivat vapautensa menettäneen henkilön väliaikaisen siirtämisen. Artiklaehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi kuitenkin ilmoittaa, että menettelyn soveltamiseen tarvitaan aina siirrettävän henkilön suostumus. Valtioneuvosto ei vielä ole muodostanut kantaa siihen, tulisi ko artiklaa soveltaa ainoastaan silloin, kun henkilö suostuu siirtämiseen. Jos suostumusta edellytettäisiin, määräyksen voimaansaattaminen ei Suomen kansalaisten osalta edellyttäisi supistettua perustuslainsäätämismenettelyä.

Sopimusluonnoksen *10 artikla* sisältää määräykset menettelystä, jossa voidaan kuulustella toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaa todistajaa ja asiantuntijaa videokokouksen avulla. Kansainvälisen rikosoikeusapulain 11 §:n säännökset mahdollistavat jo nyt oikeusavun antamisen videokokouksen avulla. Suomen voimassa olevan rikosprosessilainsäädännön mukaan ei kuitenkaan ole mahdollista käyttää videokokousta siten, että suomalaisessa tuomioistuimessa kuulutaisiin ulkomailla olevaa todistajaa videolinkin välityksellä. Artikla ei myöskään velvoita tähän.

Sopimusluonnoksen *11 artikla* sisältää määräykset toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien todistajien ja asiantuntijoiden kuulemisesta puhelin-kokouksen avulla. Samoin kuin edellä videokokouksen osalta Suomi voi jo nyt antaa toiselle valtiolle tässä tarkoitettua oikeusapua. Suomen rikosprosessilainsäädäntö sisältää säännökset puhelinkuulustelun käytöstä esitutkinnassa (ETL 22 §), mutta ei oikeudenkäyntivaiheessa.

Sopimusluonnoksen *12 artikla* sisältää määräykset valvotuissa läpilaskuissa tehtävästä yhteistyöstä. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa jo nyt artiklassa tarkoitetun yhteistyön.

Yhteisiä tutkintaryhmiä koskevan *13 artiklan* perusteella jäsenvaltiot voisivat sopia tutkintaryhmän perustamisesta. Artiklan määräykset ovat yhdenmukaiset kansainvälisen oikeusapulain 10 §:n peruseräkkeiden kanssa.

Peitetutkintaa koskevan *14 artiklan* perusteella jäsenvaltiot voivat sopia osallistumisesta toistensa rikostutkintaan peite- tai väärän henkilöllisyyden turvin toimivien virkamiesten avulla. Artikla ei edellytä peitetutkintaa koskevan lainsäädännön luomista, mutta jos peitetutkinta on jäsenvaltiossa sallittua, artikla mahdollistaa, että valtiot voivat tehdä päätöksen toistensa rikostutkintaan osallistumisesta. Voimassa oleva laki ei sisällä säännöksiä peiteoperaatioista, mutta eduskunnassa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen HE 34/1999 vp mukaan poliisilakiin otettaisiin säännöksiä peitetoiminnasta.

Sopimuksen *15–20 artikla* sisältää telekuuntelua koskevat määräykset. Ne eivät sisällä määräyksiä telekuuntelun edellytyksistä eli siitä, millä edellytyksillä jäsenvaltiot sallivat telekuuntelun. Nämä edellytykset määräytyvät kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan.

Suomi antaa nykyisin kansainvälistä oikeusapua telekuuntelussa pakkokeinoin mukaisesti. Siten telekuunteluun on hankittava lupa suomalaiselta tuomioistuimelta Suomen lainsäädännön mukaisesti. Näin meneteltäisiin myös oikeusapusopimuksen perusteella, jos Suomen viranomaista pyydetäisiin kuuntelemaan Suomessa olevan henkilön puhelua.

Sopimusluonnoksen *15 artikla* määrittelee telekuunteluun toimivaltaiset viranomaiset.

Sopimusluonnoksen *16 artikla* sisältää yksityiskohtaiset määräykset siitä, millä edellytyksillä jäsenvaltiot antavat oikeusapua telekuuntelun osalta. Kansainvälinen oikeusapulaki mahdollistaa jo nyt oikeusavun antamisen telekuuntelussa.

Satelliittipuhelinten kuuntelun teknistä toteuttamista koskeva *17 artikla* sisältää määräykset siitä, millä edellytyksillä satelliittipuhelinten telekuuntelu voidaan suorittaa niin sanottua kauko-ohjainvaihtoehtoa käyttäen. Työryhmässä on keskusteltu siitä, että artiklaan sisällytettäisiin määräys, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee velvoittaa satelliittioperaattorit luomaan kauko-ohjainjärjestelmä. Määräys velvoittaisi satelliittioperaattorin rakentamaan teknisen järjestelmän, jossa tietyn valtion alueella olevia satelliittipuhelimia voidaan kuunnella kyseisen valtion aluella toimivan palveluntarjoajan avulla. Koska tästä aiheutuisi jäsenvaltioille huomattavat kulut, näyttää siltä, ettei artiklasta tule velvoittavaa, vaan salliva.

Telemarkkinalain säännökset eivät velvoita satelliittioperaattoreita sopimusluonnoksen mukaiseen varusteluun, koska se asettaa velvollisuuden varustamiseen vain Suomessa tapahtuvan telekuuntelun mahdollistamiseksi. Suomi ei kannata velvoittavaa määräystä.

Sopimusluonnoksen *18 artikla* sisältää määräykset telekuuntelusta siltä osin kuin kuuntelussa käytetään sellaista tekniikkaa, joka mahdollistaa toisen jäsenvaltion alueella olevan kohteen kuuntelun. Artikla perustuu kansainvälisen oikeuden periaatteille, joiden mukaan valtiolla ei ole oikeutta kuunnella toisen valtion alueella olevaa kohdetta. Artiklan keskeinen periaate on, että kuuntelua suorittavalla valtiolla on velvollisuus ilmoittaa kuuntelusta valtiolle, jossa kohde sijaitsee, heti kun se saa tiedon kohteen sijainnista toisen valtion alueella. Sillä valtiolla, jonka alueella kohde on, puolestaan on oikeus määrätä kuuntelu keskeytettäväksi ja edellyttää, että sen alueella kuunneltua materiaalia ei käytetä todisteena rikosoikeudenkäynnissä, jos kuuntelu olisi vastoin sen lainsäädäntöä. Toistaiseksi on

avoinna, miten tulkitaan se, ettei kohdevaltio reagoi sille määrääjassa tehtyyn kuunteluilmoitukseen. Merkitseekö hiljaisuus suostumista vai kieltämistä? Suomen kannalta olennaisinta on kuitenkin se, että kun sopimukseen päästään, asianomaisten viranomaisten kesken sovitaan selkeistä menettelysäännöksistä.

Yhteenveto

Valiokunta pitää yleissopimuksen päätavoitetta, kansainvälisen oikeusapumenettelyn yksinkertaistamista, edelleen kannatettavana. On myös luonnollista pyrkiä sellaisten kansainvälisten järjestelyjen aikaansaamiseen, joiden perusteella Suomen viranomaiset voivat saada muiden valtioiden viranomaisilta yhtä laajalti oikeusapua kuin ne uuden sisäisen lainsäädäntöemme perusteella antavat muiden valtioiden viranomaisille.

Säännöstä, joka koskee vapautensa menettäneen henkilön väliaikaista siirtämistä toiseen valtioon kuultavaksi, on valiokunnan mielestä arvioitava suhteessa Euroopan unionin rikosten tekijöiden luovuttamisen tehostamista koskeviin yleissopimuksiin. Näiden sopimusten kansallinen hyväksymismenettely on vuosi sitten saatettu loppuun. Siihen liittyvät lainmuutokset on niin ikään saatettu voimaan viime vuonna. Tähän viitaten valiokunta ei vastusta väliaikaista siirtämistä koskevan säännöksen ottamista oikeusapusopimukseen.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta aikaisemman lausuntonsa uudistaen puoltaa oikeusapusopimuksen hyväksymistä.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
jäs. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /kok
Jyri Häkämies /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Annika Lapintie /vas

Paula Lehtomäki /kesk
Veijo Puhjo /vas
Tero Rönni /sd
Marja Tiura /kok
Lasse Virén /kok
vjäs. Seppo Lahtela /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Suomen kansalaista ei vastoin tahtiaan väliaikaisestikaan voida luovuttaa toiseen valtioon kuultavaksi. Kyseessä on perustuslaissa määritelty suoja. Poikkeuksen muodostavat eräät pohjoismaiden kesken solmitut sopimukset.

Valiokunta on lähtenyt siitä, että tällaiseen väliaikaiseen luovuttamiseen tai oikeammin siirtämiseen toiseen EU-maahan kuulemista varten voitaisiin suostua ilman, että asiaa koskeva laki

olisi säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tätä emme voi hyväksyä, koska väliaikaisuus on määrittelemätön käsite. Yleensäkin kansalaisen perustuslaissa määriteltyihin oikeuksiin ei tule kajota millään valtioiden välisillä sopimuksilla. Toteutuakseen asia tulee siis säätää lailla asianomaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 2000

Sulo Aittoniemi /alk
Toimi Kankaanniemi /skl
Seppo Lahtela /kesk