

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Ranskan  
tasavallan aloitteesta yleissopimukseksi (rikosasioissa  
annettavan keskinäisen oikeusavun parantaminen)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle muistio Ranskan tasavallan tekemästä ehdotuksesta yleissopimuksen tekemiseksi rikosasioissa annettavan keskinäisen oikeusavun parantamiseksi.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2000

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist

## OIKEUSMINISTERIÖ

## MUISTIO

**EHDOTUS YLEISSOPIMUKSEN TEKEMISEKSI RIKOSASIOISSA ANNETTAVAN KESKINÄISEN OIKEUSAVUN PARANTAMISEKSI****1. Yleistä**

Ranskan tasavalta on 20 päivänä kesäkuuta 2000 tehnyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan mukaisesti ehdotuksen, jonka tarkoituksena on, että neuvosto hyväksyy yleissopimuksen rikosasioissa annettavan keskinäisen oikeusavun parantamiseksi erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden, rikoksen tuottaman hyödyn pesun ja talousrikollisuuden torjunnan alalla. Ehdotuksen taustalla on 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 Tampereella pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmät, joissa kiinnitetään huomiota talousrikollisuuden ja erityisesti rahanpesun torjuntaan. Ehdotuksen tarkoituksena on täydentää Euroopan neuvostossa 20 päivänä huhtikuuta 1959 tehtyä keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaa eurooppalaista yleissopimusta, jäljempänä vuoden 1959 yleissopimusta, ja Euroopan unionin ministerineuvoston 29 päivänä toukokuuta 2000 hyväksymää Euroopan unionin yleissopimusta keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa, jäljempänä vuoden 2000 yleissopimusta.

Ranska on esitellyt ehdotuksensa neuvoston oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevän työryhmän kokouksessa 10 ja 11 päivänä heinäkuuta 2000. Ehdotuksen käsittely jatkuu työryhmässä. Tämä muistio perustuu asiakirjaan 9843/00 COPEN 47 COMIX 515.

**2. Pääasiallinen sisältö**

Yleissopimuksen 1 artikla koskee sen suhdetta muihin yleissopimuksiin. Artiklassa luetellaan ne sopimukset, joiden määräyksiä yleissopimus täydentää. Artiklassa toistetaan vuoden 2000 yleissopimuksen 1 artiklan

teksti sekä todetaan lisäksi, että sopimus täydentää myös vuoden 2000 yleissopimusta sekä 8 päivänä marraskuuta 1990 tehtyä rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevaa yleissopimusta.

Yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin jäsenvaltiot eivät voi vedota toisiaan vastaan vuoden 1959 yleissopimuksen 5 artiklaa koskeviin varauksiin ja lausumiin. Artiklan 2 kohdan mukaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 51 artiklan määräys kumotaan. Vuoden 1959 yleissopimuksen 5 artikla sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 51 artikla koskevat ehtoja, joita etsinnän tai takavarikon suorittamisen edellytyksiksi voidaan määrätä.

Yleissopimuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltio ei voi vedota pankkitoimintaan tai muuhun liiketoimintaan sovellettaviin luottamuksellisuussäätöihin kieltäytyäkseen täyttämästä toisen jäsenvaltion keskinäistä oikeusapua koskevaa pyyntöä.

Yleissopimuksen 4 artikla koskee rikoksen tuottaman hyödyn jäljitettävyyttä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet voidakseen toimittaa pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle rikoksen tuottamaa hyötyä koskevat tiedot. Artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta tai jäsenvaltion aloitteesta määräenemmistöllä toteuttaa täytäntöönpanoa koskevia toimenpiteitä.

Yleissopimuksen 5 artiklassa määrätään oikeudesta saada pankkitietoja. Artiklan 1 kohta koskee pankkitililuettelon toimittamista. Sen mukaan oikeusapupyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on toimitettava luettelo kaikista pankkitileistä, joita pyynnön

esittäneessä jäsenvaltiossa etsityllä tai siellä epäillyllä luonnollisella henkilöllä on tai oli taikka joista tämä saa taloudellista hyötyä pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella.

Artiklan 2 kohta koskee 1 kohdassa tarkoitettujen pankkitilien pankkitapahtumatietojen toimittamista. Kohtaa sovelletaan silloin, kun oikeusapupyynnöksi koskee järjestäytyneen rikollisuuden tai rikoksen tuottaman hyödyn pesun vakavien muotojen tutkintaa. Sen mukaan oikeusapupyynnön vastaanottanut jäsenvaltio toimittaa yksityiskohtaiset tiedot pankkitapahtumista pyynnön esittäneen jäsenvaltion määrittelemältä ajanjaksolta pääomaliikkeiden havaitsemiseksi erityisesti pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion ja sellaisten valtioiden tai alueiden välillä, joiden lainsäädännössä todetaan olevan puutteita tai joiden käytäntöjen katsotaan olevan esteenä rahanpesun torjunnan kansainvälisen yhteistoiminta- ja koordinaatioelimen toiminnalle.

Artiklan 3 kohdan mukaan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut tiedot toimitetaan pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle, vaikka osoittautuisi, että kyseessä ovat sijoitusrahastoina tai niiden lukuun toimivien laitosten hallussa olevat tilit tai muut välineet, joilla hallinnoidaan sellaisia varoja, joiden perustajan tai hyödynsaajan henkilöllisyys ei ole tiedossa.

Artiklan 4 kohdassa määrätään siitä, milloin tietoja on toimitettava oikeushenkilöistä. Tili- ja pankkitapahtumatiedot toimitetaan myös oikeushenkilöstä, jota vastaan on nostettu syyte tai jossa luonnollinen henkilö on johtavassa asemassa sillä perusteella, että hänellä on toimivalta joko edustaa oikeushenkilöä tai tehdä päätöksiä sen puolesta.

Yleissopimuksen 6 artiklan mukaan pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on viipymättä ilmoitettava pyynnön esittäneen jäsenvaltion viranomaisille, jos oikeusapupyynnöksi täytettäessä osoittautuu tarpeelliseksi aloittaa tutkinta, jota ei ole oikeusapupyynnössä nimenomaisesti mainittu, mutta joka saattaa olla hyödyksi tosiseikkojen toteamisessa. Pynnön esittäneen jäsenvaltion viranomaiset voivat sen jälkeen esittää täydennetyn pyynnön, jonka ei tarvitse sisältää niitä tietoja, jotka jo ovat pyynnön vastaanottaneen valtion tiedossa. Artikla on tarkoitettu sovellettavaksi esimerkiksi silloin,

kun pankkitiliä koskevan tutkimuksen yhteydessä todetaan varoja siirretyn toiseen pyynnön vastaanottaneen valtion tuomiovallan alaiseen pankkiin.

Yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan keskinäisen oikeusavun antamisesta ei voida kieltäytyä ainoastaan sillä perusteella, että pyyntö koskee vero-, valmistevero-, tulli- tai valuuttarikoksia. Artiklan 2 kohdan mukaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 50 artiklan määräykset kumotaan. Määräys johtuu siitä, että vuoden 1959 yleissopimuksen mukaan oikeusavun antaminen voidaan evätä, jos pyyntö koskee vero-, valmistevero-, tulli- tai valuuttarikosta. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 50 artikla puolestaan koskee oikeusavun antamista näissä tilanteissa.

Yleissopimuksen 8 artikla koskee oikeusapupyynnöstä kieltäytymistä olennaisen edun perusteella. Artiklan 1 kohdan mukaan pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voi kieltäytyä järjestäytyneen rikollisuuden tai rikoksen tuottaman hyödyn pesun vakavia muotoja koskevaan syytteen tai tutkintaan liittyvästä oikeusapupyynnöstä ainoastaan silloin, jos se katsoo, että pyynnön täyttäminen voi haitata sen olennaista etua. Määräyksen tarkoituksena on korvata vuoden 1959 yleissopimuksen kieltäytymisperusteista ”ristiriita oikeusjärjestelmän yleisten perusteiden kanssa” ja ”turvallisuuden vaarantaminen”.

Artiklan 2-4 kohdat koskevat menettelyä tilanteessa, jossa jäsenvaltio kieltäytyy antamasta oikeusapua olennaisen edun perusteella. Jäsenvaltion on perusteltava kielteinen päätöksensä ja ilmoitettava perustelut pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle. Jos pyynnön esittänyt jäsenvaltio pitää kiinni pyynnöstään eikä asiassa päästä ratkaisuun, pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio toimittaa perustellun kieltäytymispäätöksen tiedoksi neuvostolle. Neuvosto asettaa asianomaisten jäsenvaltioiden pyynnöstä väliaikaisen komitean, jonka tarkoituksena on helpottaa ongelman ratkaisemista sovinnollisesti.

Yleissopimuksen 9 artiklan mukaan kukin jäsenvaltio perustaa monialaisia integroituja jäsenvaltioiden yhteistyönä toteutettavia kansallisen tason työryhmiä käsittelemään järjestäytyneitä rikollisuutta ja erityisesti rikoksen

tuottaman hyödyn pesua.

Yleissopimuksen 10 artiklan mukaan yleissopimukseen ei voi tehdä varaumia. Yleissopimuksen 11 artikla koskee voimaantuloa ja 12 artikla uusien jäsenvaltioiden liittymistä. Molemmat artikkelit vastaavat sisällöltään vuoden 2000 yleissopimuksen määräyksiä. Islannin ja Norjan asemaa koskevan 13 artiklan mukaan 2 ja 7 artiklan määräykset ovat toimenpiteitä, joilla muutetaan Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen liitteessä 1 mainittuja määräyksiä tai jotka perustuvat niihin. Yleissopimuksen 14 artikla koskee yleissopimuksen tallettajaa.

### 3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Yleissopimuksen 2 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät voi vedota toisiaan vastaan vuoden 1959 yleissopimuksen 5 artiklaa koskeviin varaumiin ja lausumiin. Suomi on antanut vuoden 1959 yleissopimuksen 5 artiklaa koskevan selityksen, jonka mukaan yleissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettua etsinnän tai takavarikon suorittamisen edellytyksenä on mainitun artiklan a ja c kohdassa tarkoitettua ehdot. Suomi on siis määrännyt pyydetyn etsinnän ja takavarikon suorittamisen edellytyksiksi, että pyynnössä tarkoitettu teko on rangaistava sekä pyynnön esittäneen valtion lainsäädännön että Suomen lainsäädännön mukaan ja että pyynnön täyttäminen on Suomen lainsäädännön mukaista.

Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) 15 §:n 1 momentin mukaan jos oikeusapupyynnöksi tarkoitetaan tai sen täyttäminen edellyttää pakkokeinoissa (450/1987) tarkoitettujen pakkokeinojen käyttämistä, ei pakkokeinoja saa käyttää, jos tämä ei Suomen lain mukaan olisi sallittua, jos pyynnön perusteena oleva teko olisi tehty Suomessa vastaavissa olosuhteissa. Tämä kaksoisrangaistavuuden vaatimus olisi yleissopimuksen 2 artiklan johdosta poistettava ainakin siltä osin kuin kysymys on etsinnän ja takavarikon suorittamisen edellytyksistä. Pakkokeinojen käyttöä koskevaa kaksoisran-

gaistavuuden edellytyksen poistamista edellyttäisi myös 4 artikla Ranskan tekemässä ehdotuksessa neuvoston puitepäättökseksi rahanpesusta, rikoksentekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittamisestä, jäädyttämisestä, takavarikosta ja menetetyksi tuomitsemisesta (10232/00 DROIPEN 25).

Poliisilain (493/1995) 36 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on oikeus saada päälystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä julkinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Yleissopimus ei edellytä muutoksia lakiin. Poliisin vieraan valtion viranomaisille antamaan virka-apuun sovelletaan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettua lakia sekä Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) 94 §:n 2 momentin mukaan luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä on velvollisuus antaa muutoin pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi.

Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annettu laki (68/1998) sisältää säännökset rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaanti-oikeudesta. Pankin on lain 10 §:n mukaan viivyttämättä ilmoitettava selvittelykeskukselle liiketoimesta, johon sisältyvien varojen tai muun omaisuuden laillista alkuperää on syytä epäillä. Lisäksi pankin on annettava pyynnöstä kaikki ne tiedot ja asiakirjat, joilla saattaa olla merkitystä epäilyn selvittämiseksi. Selvittelykeskus saa käyttää ja luovuttaa saamiaan tietoja edelleen vain, jos se on tarpeen rahanpesun estämiseksi ja selvittämiseksi. Yleissopimus ei aiheuta muutoksia lakiin.

Yleissopimuksen 3 artikla ei aiheuta muutoksia luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin. Yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukainen järjestäytyneen rikollisuuden tutkinta ja 4 artiklan tarkoittaman rikoshyödyn

jäljitettävyyden täytäntöönpano saattavat edellyttää lain täsmentämistä vastaamaan poliisilain 36 §:ää siten, että tietojen antovelvollisuus koskee myös rikosten estämistä.

Yleissopimuksen 5 artiklan 3 kohdan suomenkielisen tekstin mukaan artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut tiedot toimitetaan pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle, vaikka osoittautuisi, että kyseessä ovat sijoitusrahastoina tai niiden lukuun toimivien laitosten hallussa olevat tilit tai muut välineet, joilla hallinnoidaan sellaisia varoja, joiden perustaja tai hyödynsaajan henkilöllisyys ei ole tiedossa. Yleissopimuksen englanninkielisen tekstin perusteella kyse ei kuitenkaan ole varsinaisista sijoitusrahastoista, vaan mm. Iso-Britanniassa käytössä olevista "trust fund" ja muista vastaavista varallisuuden hoitamisyjärjestelyistä. Suomessa tällaisia järjestelyitä ei ole. Sen sijaan Suomessa on sijoitusrahastoja, joista EY-oikeudessa käytetään johdonmukaisesti muuta kuin "trust fund" nimitystä. Koska yleissopimuksen 5 artiklan 3 kohta ei tarkoita sijoitusrahastoissa (48/1999) tarkoitettuja sijoitusrahastoja eikä Suomessa ole kohdan tarkoittamia "rahastoja", kohta ei aiheuta muutosta Suomen lainsäädäntöön. Jos kohdan tarkoittamilla "rahastoilla" on varoja suomalaisten pankkien tileillä, tulee luottolaitostoiminnasta annettu laki sovellettavaksi.

Yleissopimuksen 8 artiklassa ainoana perusteena kieltäytyä oikeusavun antamisesta on, että oikeusapupyynnön täyttäminen voi haitata pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion olennaista etua. Ehdotuksen tekijävaltio Ranska on ilmoittanut, että tällä tavalla on tarkoitettu rajoittaa vuoden 1959 yleissopimuksen kieltäytymisperusteita. Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan oikeusapua ei anneta, jos oikeusavun antaminen saattaisi loukata Suomen täysivaltaisuutta tai vaarantaa Suomen turvallisuutta taikka muita olennaisia etuja. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusapua ei myöskään anneta, jos se olisi ristiriidassa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien koskevien periaatteiden kanssa taikka jos oikeusavun antaminen muutoin olisi Suomen oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden vastaista. Yleissopimuksen 8 artikla aiheuttaisi sovel-

tamisalansa osalta muutoksen tähän säännökseen.

#### 4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti EU tehostaa rahanpesun ja talousrikollisuuden vastaista toimintaansa. Valtioneuvosto suhtautuu siten myönteisesti Ranskan aloitteeseen.

Yleissopimusehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi, että oikeusapupyynnön täyttämiseksi olisi voitava käyttää rikosprosessuaalisia pakkokeinoja siinäkin tapauksessa, että tämä ei olisi Suomen lain mukaan sallittua, jos pyynnön perusteena oleva teko olisi tehty Suomessa vastaavissa olosuhteissa.

Kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopuminen edellä mainitussa tapauksessa saattaa loukata Suomen täysivaltaisuutta, koska suomalainen viranomaisena olisi velvollinen käyttämään pakkokeinoja sellaisten Suomessa rankaisemattomien tekojen perusteella, joita toisen EU:n jäsenvaltion lainsäätäjällä on kriminalisoinut.

Käytännössä on voitu havaita, että kaksoisrangaistavuuden vaatimus ei ole estänyt suomalaisia viranomaisia antamasta sellaista oikeusapua, mikä edellyttää pakkokeinojen käyttöä. Tältä osin kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen kumoaminen siten tuskin olisi nykykäytäntöä mainittavammin muuttava toimenpide. Kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopuminen sitä vastoin voisi helpottaa oikeusavun pyytämistä, koska apua pyydettyäessä ei tarvitse selvittää, onko pyynnön perusteena oleva teko rangaistava myös pyynnön vastaanottavassa valtiossa.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 33 kohdan mukaan oikeudellisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen pitäisi olla oikeudellisen yhteistyön peruskivi myös rikosasioissa. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tehokas tunnustaminen puolestaan edellyttää, että EU:n jäsenvaltiot luottavat toistensa oikeusjärjestelmiin ja luopuvat kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta keskinäisen oikeusavun antamisen edellytyksenä. Suomi onkin puheenjohtajakaudellaan tehnyt aloitteen, että kiireellisesti ryhdytään valmistelemaan instrumenttia, joka koskee rikoksen

esitutinnan aikana tehtyjen, varojen jäädyttämistä koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista (13923/99 CATS 34, DROIPEN 22, CRIMORG 190).

Edellä mainituilla perusteilla valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti kaksoisrangaistisuuden vaatimuksesta luopumiseen Ranskan aloitteen edellyttämällä tavalla.

Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeen Euroopan unionin rikosoikeudellisessa yhteistyössä on odotettavissa useita aloitteita, jotka toteutuessaan merkitsisivät kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopumista Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Siksi valtioneuvosto pitäisi tärkeänä, että kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luopumisen suhde uuteen Suomen perustuslakiin selvitetään.

Artiklan 3 mukaan jäsenvaltio ei voi vedota pankkitoimintaan tai muuhun liiketoimintaan sovellettaviin luottamuksellisuussääntöihin kieltäytyäkseen täyttämästä toisen jäsenvaltion keskinäistä oikeusapua koskevaa pyyntöä. Valtioneuvosto pitäisi hyvänä sitä, että yleissopimuksesta tulisi selkeästi ilmi, mitä muulla liiketoiminnalla tarkoitetaan. Oikeudenkäyntiavustajien toiminnan tulisi joka tapauksessa jäädä "muun liiketoiminnan" määritelmän ulkopuolelle, jottei oikeudenkäyntiavustajan ja hänen asiakkaansa välistä luottamussuhdetta vaaranneta.

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti myös kieltäytymisperusteiden rajoittamiseen.