OIKEUSMINISTERIÖ

2.5.2017

LsN Tanja Innanen

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 29/2017 VP EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSASIOITA KOSKEVAA EUROOPPALAISTA TUTKINTAMÄÄRÄYSTÄ KOSKEVAN DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta. Lailla pantaisiin täytäntöön 3 päivänä huhtikuuta 2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/41/EU.

Direktiivi sisältää säännökset todisteiden hankkimiseen rikosasioissa liittyvästä rikosoikeusapumenettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Direktiivi on osa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvaa rikosoikeudellisen yhteistyön sääntelykokonaisuutta.

Direktiivi pääsääntöisesti korvaisi voimassa olevan rikosoikeusapusääntelyn suhteessa niihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, jotka soveltavat direktiiviä. Direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat esimerkiksi todisteiden hankkimiseksi tapahtuva todistajien, asiantuntijoiden ja asianosaisten kuuleminen, pakkokeinolain (806/2011) mukaisten pakkokeinojen käyttö ja tietojen luovuttaminen.

Direktiivi ei juurikaan laajentaisi Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisen rikosoikeusavun alaa. Direktiivin mukainen yhteistyö olisi kuitenkin aikaisempaa velvoittavampaa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Direktiivin mukaisessa menettelyssä oikeusapupyynnöt korvautuisivat tutkintamääräysten antamisella. Yhteistyössä noudatettavat keskeiset periaatteet eivät kuitenkaan merkittävästi muuttuisi.

Direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytetyn niin sanotun sekamuotoisen voimaansaattamislain kaltaisella täytäntöönpanolailla. Vastaavalla tavalla on pantu täytäntöön myös eräitä EU:n puitepäätöksiä ja direktiivejä. Blankettimuotoisen täytäntöönpanosäännöksen mukaan direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset olisivat Suomessa lakina noudatettavia. Lakiehdotus sisältää lisäksi direktiivin velvoitteiden täytäntöönpanon ja soveltamisen kannalta tarpeellisia asiasisältöisiä säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt valtiosääntöoikeudellista estettä ehdotetunkaltaiselle täytäntöönpanotavalle, kun kyse on ollut puitepäätösten täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanosääntelyn on kuitenkin täytettävä yleiset vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä hyvästä lainkirjoittamistavasta (PeVL 50/2006 vp ja PeVL23/2007 vp). Puitepäätökset muistuttavat lainsäädännön harmonisointinormeina direktiivejä (PeVL 10/1998 vp). Molemmat säädökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan lopputulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittaviksi täytäntöönpanon muodon ja keinot. Säädöstyyppien yhtäläisyyden vuoksi sekamuotoisen täytäntöönpanotavan käytölle direktiivien täytäntöönpanossa ei ole estettä. Sitä on käytetty myös esimerkiksi pantaessa täytäntöön eurooppalaista suojelumääräystä koskeva direktiivi 2011/99/EU. Myös nyt täytäntöön pantavan direktiivin voidaan katsoa täyttävän sekamuotoiselle täytäntöönpanotavalle asetetut reunaehdot.

Direktiivin ja ehdotetun täytäntöönpanolain sisällön osalta perustuslain kannalta merkityksellisiä ovat ensinnäkin säännökset vapautensa menettäneen henkilön väliaikaisesta siirtämisestä, jotka koskevat muun muassa Suomen kansalaisen siirtämistä. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Säännös kuitenkin mahdollistaa sen, että lailla voidaan säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöön panemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Direktiivissä tarkoitetut siirtämistilanteet olisivat tällaisia tilanteita. Ottaen huomioon väliaikaiselle siirtämiselle asetetut edellytykset ja myös mahdollisuus kieltäytyä siirtämisestä, jos siirrettäväksi pyydetty henkilö ei siirtämiseen suostu, on siirtämisestä katsottava sallituksi säätää tavallisella lailla. Myös Suomen kansalaisen kauttakuljetus toiseen jäsenvaltioon voidaan katsoa sellaiseksi siirtämiseksi toiseen maahan, josta perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan on sallittua säätää tavallisella lailla.

Direktiivin 29 artiklan ja täytäntöönpanolain 17 §:n säännökset toisen jäsenvaltion viranomaisen oikeudesta suorittaa Suomen alueella peitetoimintaa ja tehdä valeosto ovat merkityksellisiä perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten kannalta. Perustuslakivaliokunta ei aikaisemmin ole pitänyt vastaavansisältöisiä säännöksiä ongelmallisina perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta, kun kyse on ollut jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä (PeVL 21/2003 vp ja PeVL 56/2006 vp). Ehdotetuissa säännöksissä ei

ole laajennettu nykyistä sääntelyä peitetoiminnan ja valeostojen osalta eikä muissakaan direktiivissä tarkoitetuissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin ottanut kantaa myös video- ja puhelinkuulustelua koskevaan sääntelyyn oikeusaputilanteissa ja todennut sen olevan sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäännösten ja myös perusoikeuksien kanssa, koska kuuleminen edellytetään suoritettavaksi tavalla, joka ei loukkaa Suomen lainsäädännön perusperiaatteita (PeVL 9/2003 vp).

Direktiivin 10 ja 11 artiklan sekä ehdotetun 9 §:n mukaisessa sääntelyssä niiden pakkokeinojen osalta, joiden käyttöä ei ole pakkokeinolaissa rajoitettu tiettyihin rikoksiin tai rikoksen rangaistavuutta koskevaan kynnykseen, tutkintamääräys tulisi panna täytäntöön, jos teko olisi 9 §:n 4 momentissa tarkoitettu niin sanottu listarikos. Sääntely on merkityksellistä perustuslain kannalta, koska ehdotetussa järjestelyssä julkisen vallan käyttöä Suomessa sääntelevän lain aineellinen sisältö määräytyisi toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella. Sääntely merkitsisi poikkeusta kaksoisrangaistavuuden vaatimukseen, mutta poikkeamaa ei voida pitää merkittävänä ja sen voidaan katsoa kokonaisuutena tarkastellen vaikuttavan vain vähäisessä määrin Suomen täysivaltaisuuteen. Lista ei sisällä kriminalisointeja, joita olisi pidettävä Suomen oikeusjärjestelmän perusperiaatteiden tai yleisen oikeustajun vastaisina. Merkittävää on, että pakkokeinojen käytölle voidaan ehdotetun 9 §:n mukaan muilta osin asettaa kansallisen lainsäädännön mukaisuuden vaatimus. Esityksessä ei ole katsottu perustelluksi tulkita 14 artiklan 2 kohtaa siten, että se rajoittaisi kansallisen lainsäädännön mukaisuuden edellytyksen arviointia pakkokeinojen käytön osalta. Direktiivin johdanto-osan 10 kappaleessa on sitä vastoin selvennetty, että käytön mahdollisuudella olisi tarkoitettava tilanteita, joissa määräyksessä mainittu tutkintatoimenpide on täytäntöönpanovaltion lainsäädännössä, mutta sitä voidaan lain mukaan käyttää vain tietyissä tilanteissa, esimerkiksi jos tutkintatoimenpide voidaan toteuttaa ainoastaan tietyn vakavuusasteen rikosten osalta, sellaisia henkilöitä kohtaan, joiden osalta on jo tietyntasoisia epäilyjä, tai asianomaisen henkilön suostumuksella. Lisäksi merkittävää on, että direktiivin 11 artikla mahdollistaa tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta kieltäytymisen, jos on olemassa painavia syitä katsoa, että tutkintatoimenpiteen toteuttaminen olisi ristiriidassa täytäntöönpanovaltiolle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan tai perusoikeuskirjan mukaan kuuluvien velvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt vastaavantyyppistä sääntelyä ongelmallisena (PeVL 18/2003 vp).

Ehdotetun täytäntöönpanolain 20 §:n 3 momentin mukaan tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta muutoin kuin, mitä pykälän 1 momentissa säädetään. Mainitun 1 momentin mukaan muutosta Suomessa täytäntöön pantavaan toimenpiteeseen haetaan noudattaen, mitä muutoksenhausta kyseiseen toimenpiteen Suomen laissa säädetään. Se, jolla on oikeus muutoksenhakuun, voi samalla hakea muutosta tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta tehtyyn päätökseen. Sääntely tarkoittaisi ensinnäkin, että henkilöllä, jota muutoksenhakuoikeus 1 momentin mukaan koskee, ei olisi itsenäistä muutoksenhakuoikeutta tutkintamääräyksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen, vaan ainoastaan 1 momentissa säädetty oikeus, joka olisi liitetty toteutettavan toimenpiteen muutoksenhakuun. Säännös tarkoittaisi myös, että tutkintamääräyksen

esittäneellä valtiolla ei olisi oikeutta muutoksenhakuun kielteisestä tutkintamääräyksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä. Ehdotetun täytäntöönpanolain 20 §:n mukaan tutkintamääräyksen antamiseen Suomessa ei saa hakea muutosta. Ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta on keskeinen osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa. Muutoksenhakuoikeus ei kuitenkaan ole ehdoton oikeus (PeVL 33/2014 vp). Valituskiellosta on kuitenkin säädettävä lailla. Esityksessä on katsottu, ettei itsenäinen muutoksenhakuoikeus tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevaan päätöksen olisi välttämätön, koska vasta varsinaista tutkintatoimenpidettä koskevan päätöksen voidaan katsoa olevan sellainen, jolla on vaikutusta yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä sekä tutkintamääräyksen antamista koskevassa päätöksessä on sitä vastoin kyse valtioiden välisen yhteistyön toteuttamisesta. Keskeistä yksilön oikeusturvan kannalta on, että direktiivin täytäntöönpanolain 20 §:n 1 momentin mukaan muutosta Suomessa täytäntöön pantavaan toimenpiteeseen voi hakea samalla tavoin kuin vastaavaan kansalliseen toimenpiteeseen. Oikeusturvan kannalta keskeisiä ovat myös ehdotetut säännökset oikeudesta avustajaan ja puolustajan määräämisestä väliaikaisen siirtämisen tilanteissa sekä kuulusteltaessa epäiltyä ja vastaajaa videoyhteyden välityksellä.

Ehdotetun täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää direktiivin täytäntöönpanolain voimaan tullessa direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun voimassa olevan kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamisen jatkamisesta. Direktiivin säännöksen sisältämää oikeutusta sopimuksen soveltamisen jatkamiseen on valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltava kansainvälisiä velvoitteita koskevan perustuslain 8 luvun näkökulmasta.

Ehdotettu säännös muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n sääntelyyn, jonka mukaan sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan suhtauduttu täysin torjuvasti sopimuksentekovallan siirtoon. Valiokunnan nykyisessä käytännössä sopimuksentekovallan siirtoa on arvioitu samojen kriteerien perusteella sekä silloin kun siirto tapahtuu laissa säätämällä että silloin kun siirto tapahtuu itse sopimuksessa (PeVL 48/2005 vp ja PeVL 14/2008 vp). Valiokunta on asettanut sopimuksentekovallan perustamiselle seuraavia edellytyksiä: valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksella on ilmaistava ne viranomais- ja muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Perustuslain 94 §:n 1 momentista lisäksi johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 14/2014 vp ja PeVL 14/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut lausunnossaan 66/2014 vp, että ehdotus sopimuksentekovallan delegoinnista täyttää valiokunnan lausuntokäytännössään asettamat edellytykset, eikä se siten ole ongelmallinen perustuslain sopimuksentekovaltaa koskevien säännösten kannalta tilanteessa, jossa esityksen perusteluiden mukaan ei ole täysin poissuljettua, etteikö valtuutuksen perusteella tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaa sivuavia määräyksiä.

Ehdotetun direktiivin täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston yleisistunto ei olisi oikeutettu päättämään voimassa olevien sopimusten muuttamisesta tai uusien sopimusten tekemisestä. Valtioneuvoston yleisistunto voisi ainoastaan päättää, että direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun perustuslain 8 luvun mukaisesti aiemmin jo hyväksytyn ja voimaansaatetun kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamista jatkettaisiin direktiivin täytäntöönpanoa koskevan lain soveltamisen alkaessa. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaa rajaisivat direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa säädetyt edellytykset. Tämän mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnon päätös sopimuksen soveltamisen jatkamisesta olisi ensinnäkin rajoitettu vain sellaisiin sopimuksiin ja järjestelyihin, jotka olisivat jo voimassa, kun direktiivin täytäntöönpanolaki tulee voimaan. Toiseksi edellytettäisiin, että soveltaminen olisi mahdollista vain siltä osin, kuin sopimusten ja järjestelyjen avulla on mahdollista vahvistaa edelleen direktiivin tavoitteita ja myötävaikuttaa todisteiden hankkimismenettelyjen yksinkertaistamiseen tai edelleen helpottamiseen. Lisäksi edellytettäisiin, että sopimuksissa ja järjestelyissä olisi noudatettava direktiivissä säädettyjä takeita. Suomen osalta kyseeseen tulevat direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut sopimukset ja järjestelyt on lueteltu direktiivin 34 artiklan perusteluissa.

Direktiivin täytäntöönpanolain 1 §:n 1 momentilla direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset säädettäisiin lakina noudatettaviksi. Lakina noudatettava olisi myös direktiivin 34 artiklan 3 kohta, joka säätäisi, mikä on direktiivin suhde jäsenvaltioiden keskinäisiin voimassa oleviin kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin ja järjestelyihin. Täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momentin mukainen päätös voitaisiin tehdä, jos sopimus tai järjestely olisi 34 artiklan 3 kohdan edellytysten mukainen ja jos sopimuksen osapuolet katsoisivat soveltamisen jatkamisen perustelluksi. Hyväksymällä täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momentin, eduskunta hyväksyisi samalla, että jo voimassa olevia sopimuksia tai järjestelyjä voitaisiin soveltaa direktiivin lisäksi sen 34 artiklan sallimalla tavalla.

Esityksessä ehdotetaan, että päätöksen sopimuksen soveltamisen jatkamisesta tekisi valtioneuvosto, sillä kyse olisi perustuslain 93 §:n 2 momentissa tarkoitetusta unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomasta, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta, johon liittyvistä kansallisista toimenpiteistä päättää valtioneuvoston yleisistunto (PeVL 49/2001 vp). Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus sopimuksentekovallan delegoinnista on sillä tavoin rajoitettu, että se täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään asettamat edellytykset, eikä sitä voida pitää ongelmallisena perustuslain sopimuksentekovaltaa koskevien säännösten kannalta.

Esityksessä on katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.