ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-20 lsn Kaija Suvanto

LAUSUNTO
02.05.2017

HEL7W0523-4

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite
HE 29/2017 vp

Asia
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin (2014/41/EU) täytäntöönpanosta. Direktiivi sisältää säännökset todisteiden hankkimiseen rikosasioissa liittyvästä oikeusapumenettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Direktiivi on osa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvaa rikosoikeudellisen yhteistyön sääntelykokonaisuutta ja pääsääntöisesti korvaa muut jäsenvaltioiden väliset oikeusapusäädökset.

Ulkoasiainministeriö on osallistunut esitykseen valmisteluun direktiivin 34 artiklan (*Suhde muihin oikeudellisiin välineisiin, sopimuksiin ja järjestelyihin)* 3 kohdan täytäntöönpanon osalta. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä muiden jäsenvaltioiden kanssa kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä tai jatkaa niiden soveltamista 22 päivän elokuuta 2017 (direktiivin täytäntöönpanon määräaika on 21.5.2017) jälkeen ainoastaan siltä osin, kuin niiden avulla on mahdollista vahvistaa direktiivin tavoitteita ja myötävaikuttaa todisteiden hankkimismenettelyjen yksinkertaistamiseen tai edelleen helpottamiseen ja edellyttäen, että noudatetaan samantasoisia takeita kuin direktiivissä on säädetty. Edelleen 34 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle viimeistään 22 päivänä toukokuuta 2017 ne edellä tarkoitetut voimassa olevat sopimukset ja järjestelyt, joiden soveltamista valtio haluaa jatkaa. Mahdollisten uusien sopimusten osalta määräaika on kolme kuukautta sopimuksen allekirjoittamisesta.

Valtiosopimusoikeudellisesta näkökulmasta kyse on direktiivin soveltamisalaan kuuluvien, Suomen aiemmin tekemien kahden- tai monenvälisten sopimusten soveltamisen jatkamisesta kokonaan tai joiltakin osin. Suomen ja muiden jäsenvaltioiden välillä on tehty useita kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä, jotka koskevat sekä oikeusviranomaisten että lainvalvonta- ja esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä. Sopimusten määräyksistä osa on osin päällekkäisiä direktiivin soveltamisalan kanssa, osa taas sisältää sääntelyä, joka ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, vaan jonka voidaan katsoa täydentävän sitä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on voimassa yleisperusteluissa mainitut vuonna 1974 Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken tehty sopimus oikeusavusta tiedoksiannon toimittamisessa ja todistelussa (SopS 26/1975) sekä yhteispohjoismaiseen lainsäädäntöön perustuva laki velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa. Oikeusministeriön hallinnonalalla on lisäksi voimassa kahdenväliset sopimukset Puolan (SopS 69/1981) ja Unkarin (SopS 40/1982) kanssa.

Tullin hallinnonalalla voimassa on tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehty yleissopimus, ns. Napoli II yleissopimus (SopS 147/2004). Yleissopimuksen 3 artikla mahdollistaa sen, että jos tutkintaa johtaa tai suorittaa oikeusviranomainen, se voi valita, soveltaako se Napoli II

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

yleissopimuksen oikeusapumääräyksiä vai keskinäistä oikeusapua koskevia sopimuksia. Ottaen huomioon, että direktiivi korvaa jäsenvaltioiden väliset keskinäistä oikeusapua koskevat sopimukset siltä osin kuin kyse on todisteiden hankkimiseksi tehtävästä oikeusapuyhteistyöstä, Napoli II yleissopimuksen 3 artiklaa on tulkittava siten, että se mahdollistaa myös direktiivin soveltamisen vaihtoehtona Napoli II yleissopimuksen oikeusapumääräyksille.

Tullin hallinnonalalla on lisäksi voimassa kolmetoista kahden- tai monenvälistä tulliyhteistyösopimusta, jotka sisältävät myös oikeusapua koskevaa sääntelyä. Mainitut sopimukset on tehty Saksan liittotasavallan (SopS 58/1976), muiden Pohjoismaiden (SopS 44/1982), Alankomaiden (SopS 31/1985), Ranskan (SopS 58/1989), Italian (SopS 8/1990), Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin (SopS 75/1991), Viron (SopS 43/ 1994), Liettuan (SopS 77/1994), Latvian (SopS 62/1995), Puolan (SopS 95/1998), Unkarin (SopS 1/1999) ja Slovakian (SopS 66/2001) kanssa.

Poliisihallinnon alalla Suomella on kahdenväliset rikostorjuntasopimukset Viron (SopS 59/1995), Latvian (SopS 8/1997), Liettuan (SopS 72/1997), Puolan (SopS70/2003) ja Unkarin (SopS 66/2003) kanssa.

Koska kyse kahden- tai monenvälisistä sopimuksista, Suomi ei voi yksipuolisesti päättää, jatkaako se sopimuksen määräysten soveltamista joiltakin osin ja ilmoittaa asiasta komissiolle. Artiklan 4 kohdan mukaisen ilmoituksen tekemisen voidaan katsoa edellyttävän, että sopimuspuolten välillä on yhteisymmärrys sopimusmääräysten soveltamisen vastavuoroisesta jatkamisesta.

Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että direktiivin täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momenttiin otettaisiin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää direktiivin täytäntöönpanolain voimaan tullessa 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun voimassa olevan kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamisen jatkamisesta. Päätöksen tekemisen edellytyksenä olisi, että voimassa olevan sopimus tai järjestely olisi 34 artiklan 3 kohdassa määriteltyjen edellytysten mukainen ja toiseksi, että sopimuksen toinen/toiset osapuolet pitäisi myös sopimuksen soveltamisen jatkamista tarpeellisena.

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 sopimuksentekovallan delegoinnin 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 voi tietyissä tapauksissa täyttää valiokunnan lausuntokäytännössään asettamat edellytykset, vaikka valtuutuksen perusteella tehtävä sopimus sisältäisi ainakin jossain määrin 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 taikka sen osan 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.

Käytännössä 1 §:n 2 momenttiin sisältyvää valtuutta käytettäisiin siten, että ennen kuin valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää sopimuksen tai sen osan soveltamisen jatkamisesta, yhteisymmärrys soveltamisen jatkamisesta tulisi todeta toisen osapuolen kanssa. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi noottien- tai kirjeenvaihdolla, yhteisellä julistuksella taikka muulla todisteellisella tavalla. Valtioneuvoston päätöksen jälkeen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistaisiin ministeriön ilmoitus sopimuksen tai sen osan soveltamisen jatkamisesta säädöskokoelmalain (188/2000) 10 §:n mukaisesti. Eduskunnalle voitaisiin antaa tietoja sovellettavaksi aiotuista sopimuksista perustuslain 96-97 §:n perusteella.

Mikäli päädyttäisiin siihen, että jonkin direktiivin soveltamisalan kanssa päällekkäistä sopimuksen soveltamista ei olisi enää syytä jatkaa, sopimus voitaisiin irtisanoa tai lakkauttaa noudattamalla tavanomaista kansainvälisten sopimusten irtisanomis- tai lakkauttamismenettelyä. Suomessa asiasta päätettäisiin tällöin perustuslain 8 luvun mukaisesti ja sopimuksen voimaansaattamissäädös kumottaisiin.

Liitteet

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu
OIK-20 Kaija Suvanto

Asiasanat	LAINSÄÄDÄNTÖ
Hoitaa	**OIK-20**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	OIK-01; OIK-10; OIK-40

Laatija jakanut