Tuomas Ojanen
3.5.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 29/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenevien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtien ohella on nähdäkseni syytä huomauttaa ensinnäkin siitä, että nyt käsillä olevassa direktiivin täytäntöönpanossa kansallinen lainsäätäjä, siis eduskunta, toimii paitsi EU-oikeuden soveltamisalalla myös on sidottu EU:n perusoikeuskirjassa suojattuihin perusoikeuksiin perusoikeuskirjan 51.1 artiklan nojalla.

Näin ollen on korostettava esityksen säätämisjärjestysjaksossa mainittujen kansallisten perusoikeussäännösten rinnalla unionin perusoikeuskirjassa suojattujen vastaavien perusoikeuksien merkitystä. Samoin on korostettava EU-oikeuden tasolta sitä, että perusoikeussuojan taso ja ulottuvuus määräytyvät viime kädessä EU:n perusoikeuskirjan mukaan nyt käsillä olevassa asiakokonaisuudessa. Toisin kuin Suomessa edelleen usein luullaan, tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita ihmisten oikeuksien heikompaa, koska perusoikeussuoja EU-oikeuden nojalla on usein vahvempaa kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään verrattuna.

Lisäksi esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellistä se, että direktiivin valmisteluvaiheessa valtioneuvosto on lähettänyt eduskunnalle U-kirjelmän (U 25/2010 vp) sekä lisäksi täydentäviä tietoja direktiiviehdotuksen käsittelystä myöhemmin. Tähän liittyen eduskunnan lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat antaneet direktiiviehdotuksesta useita lausuntoja (LaVL 15/2010 vp, HaVL 22/2010 vp, HaVL 33/2010 vp, LaVL 19/2010 vp, LaVL 5/2011 vp, HaVL 4/2011 vp ja LaVL 9/2013 vp), joihin sisältyy monia valtiosääntöoikeudellisestikin merkityksellisiä kannanottoja.

Yleisarvio

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotusta varsin monipuolisesti ja seikkaperäisesti yhtäältä perustuslain täysivaltaisuussääntelyn ja useiden perusoikeussäännösten sekä toisaalta perustuslain 93 ja 94 §:n näkökulmasta.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi olennaisilta osin tukeutua esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa esityksen säätämisjärjestysjaksossa esitettyyn sekä perustelujen että johtopäätösten osalta. Viittaan säätämisjärjestysjaksoon toistamatta sitä tässä. Korostan myös sitä edellä mainitsemaani seikkaa, että kansallinen lainsäätäjä toimii käsillä olevassa tilanteessa EU-oikeuden soveltamisalalla ja on sitä myöden sidottu

unionin perusoikeuskirjassa suojattuihin oikeuksiin.

Täytäntöönpanomenetelmä

Direktiivi ehdotetaan täytäntöönpantavaksi niin sanotulla sekamuotoisella täytäntöönpanotavalla. Esityksessä täytäntöönpanomenetelmää on tarkasteltu varsinkin jaksossa 3, jossa valittua menetelmää on perusteltu ennen muuta sillä, että blanketti- tai sekamuotoinen täytäntöönpanotapa vastaisi transformaatiota eli asiasisältöistä täytäntöönpanomenetelmää ”yksiselitteisemmin direktiivin sisältöä ja tarkoitusta”. Lisäksi esityksessä todetaan, että ”direktiivin asiasisällön kirjoittaminen uudelleen olisi tarpeetonta sellaisten säännösten kohdalla, jotka ovat riittävän yksityiskohtaisia ja tarkkoja sovellettaviksi sellaisenaan.” Esityksessä edelleen todetaan, ettei perustuslakivaliokunta ole nähnyt ”valtiosääntöoikeudellista estettä ehdotetunkaltaiselle täytäntöönpanotavalle, kun kyse on ollut puitepäätösten täytäntöönpanosta.” Kun direktiivit rinnastuvat esityksen mukaan puitepäätöksiin EU-oikeuden säädöstyyppeinä, esityksessä lähdetään siitä, että ”myös nyt täytäntöön pantavan direktiivin voidaan katsoa täyttävän sekamuotoiselle täytäntöönpanotavalle asetetut reunaehdot”.

Nähdäkseni ehdotettu sääntelykokonaisuus sinänsä täyttää täytäntöönpanosääntelylle asetettavat yleiset vaatimukset, varsinkin kun samalla huomioidaan käsillä oleva direktiivi. Näin ollen sekamuotoisen täytäntöönpanotekniikan käyttämiselle ei ole nyt käsillä olevassa tapauksessa valtiosääntöoikeudellista estettä.

Pidän kuitenkin periaatteellisesti tärkeänä huomauttaa, varsinkin direktiivien ja muiden EU-säädösten tulevia täytäntöönpanotilanteita varten, että nyt valittu täytäntöönpanomenetelmä sulkee jo lähtökohtaisesti pois lainsäätäjän mahdollisuuden paitsi ottaa riittävästi huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista juontuvia vaatimuksia myös hyödyntää täysimääräisesti sitä kansallista liikkumavaraa, jonka direktiivit lähtökohtaisesti antavat jäsenvaltiolle. On selvää, että perustuslain näkökulmasta direktiivien ja muiden EU-säädösten täytäntöönpanomenetelmänä tulisi – etenkin käsillä olevan kaltaisessa perustuslakikytkentäisessä täytäntöönpanotilanteessa – ensisijaisesti käyttää transformointimenetelmää, so. asiasisältöistä täytäntöönpanoa, koska se on ylivoimaisesti asianmukaisin menetelmä *sekä* perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän lainkirjoittamistavan turvaamisen *että* kansallisen liikkumavaran täysimääräisen hyödyntämisen kannalta.[1]

Tässä yhteydessä on myös EU-oikeuden tasolta huomautettava, että direktiivi ”velvoittaa saavutettavaan tulokseensa nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisen viranomaisen valittavaksi muodon ja keinot” (SEUT 288.3 artikla). Vaikka direktiivit ovat asetusten tavoin oikeudellisesti sitovia, jäsenvaltioiden harkinnassa on näin ollen valita direktiivin päämäärän saavuttamiseksi tarvittavat muodot ja keinot. Jäsenvaltiot voivat siten lähtökohtaisesti ottaa huomioon myös kansallisen oikeusjärjestyksensä ja –kulttuurinsa sekä lainkirjoittamisperinteensä vaatimukset

[1] Tuomas Ojanen, Perus- ja ihmisoikeudet EU-säädösten toimeenpanolakien säätämisessä. Teoksessa Kanninen, H. (toim). Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Heikki Karapuu 30.12.1944-15.6.2006. Edita 2009, p. 129-174.

direktiivien implementoinnissa. Jos kuitenkin käytetään nyt käsillä olevaa täytäntöönpanomenetelmää, mahdollisuus ottaa huomioon näitä kansallisia näkökohtia menetetään jo "kättelyssä".

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olevasta esityksestä olisikin syytä muistuttaa painokkaasti niistä aiemmista linjauksista, joissa perustuslakivaliokunta on yhtäältä korostanut asiasisältöisen täytäntöönpanomenetelmän käyttöä *pääsääntönä* (ks. esim. PeVL 23/2007 vp) sekä toisaalta yleisemmin painottanut sitä, että EU-oikeuden toimeenpanotehtävät eivät saa "heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa" (PeVL 25/2001 vp) ja että "…yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta ulottuvat myös EU:n oikeuden kansallista täytäntöönpanoa tarkoittaviin säädöksiin" (PeVL 9/2004 vp). Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta on muutamaan otteeseen esittänyt EU-säädösten implementointilakiehdotuksista sellaisia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, joiden toteuttaminen on asiallisesti tarkoittanut EU-säädöksen täysimääräisestä implementoinnista tinkimistä perustuslaista ja Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista juontuvien vaatimusten toteuttamiseksi. Viittaan erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ns. terrorismipuitepäätöksen ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen täytäntöönpanolakiehdotuksista (PeVL 48/2002 vp ja 18/2003 vp)[2], etenkin kun ne antoivat aikoinaan perusteen YK:n ihmisoikeuskomitealle kehua Suomea kansainvälisoikeudelliselta tasolta:

> "The Committee is pleased to observe the State party's concern to integrate human rights into action to combat terrorism", (CCPR/CO/82/FIN, kohta 4).

Helsingissä 3. päivänä toukokuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

[2] Tuomas Ojanen, The European Arrest Warrant in the Midnight Sun: The Implementation and Application of the EAW in Finland. Teoksessa Elspeth Guild (toim.), Still not Resolved?: Constitutional Issues of the European Arrest Warrant. Guild, E. (ed.). Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2009.