Janne Salminen 5.5.2017
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä on kysymys rikosasioita koskevan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/41/EU kansallisesta täytäntöönpanosta. Se on sääntelyä, joka koskee Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Keskeisesti alalla on kysymys etenemistavasta, joka perustuu päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Euroopan unionin tuomioistuin on tällä alalla antanut sille huomattavaa merkitystä.

2. Lähtökohtana on huomattava, että kysymys on Euroopan unionin johdetun oikeuden implementoinnista. Siinä on otettava huomioon unionioikeuden jäsenvaltiolle tässä suhteessa asettamat vaatimukset. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteutumista Euroopan unionin tuomioistuin on valvonut intensiivisesti. Se on asettanut jäsenvaltioille varsin korkeat vaatimukset sen suhteen, miten ne täyttävät unionioikeudesta johtuvat velvoitteensa. Siinä ei juurikaan ole annettu merkitystä jäsenvaltioiden omista valtiosääntöoikeudellista lähtökohdista nouseville käsityksille (C-399/11, Melloni). Samoin myös tällä sinänsä perus- ja ihmisoikeusherkällä kentällä unionin tuomioistuin nimenomaan on lähtenyt siitä, että johdetun oikeuden osalta ja sen implementoinnissa tarkastelut tehdään nimenomaan suhteessa unionin tarjoamaan perusoikeussuojaan (C-399/11, Melloni, ja aik. C-303/05, Advocaten voor de Wereld VZW). Tästä syystä viitaten mainitsemaani unionin oman tuomioistuimen käytäntöön ja koska tässä yhteydessä on kysymys yksiselitteisesti unionioikeuden implementoinnista, rajaan oman tarkasteluni ulkopuolelle suoranaiset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät näkökohdat. Perustuslain 9.3 §:n osalta on kuitenkin todettavissa, että sitä on aikanaan muutettu juuri käsillä olevassa hallituksen esityksessä tarkoitettuja tilanteita silmällä pitäen (HE 102/2003 vp, PeVM 5/2005 vp). Muutoksen taustalla olivat samantyyppiset ja samalla alalla puitepäätöksenä annetun eurooppalaisen pidätysmääräyksen aiheuttamat ongelmat (ks. PeVL 18/2003 vp). Myös tässä asiassa käsillä olevia siirtämistilanteita on tarkastava tuolloin artikuloituja periaatteita vasten. Ehdotus täyttää tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle asetetut edellytykset tältä osin, mutta tilanne asettaa käytännön soveltamistilateisiin erityisiä paineita.

3. Muilta osin hallituksen esityksessä on kolme valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää ulottuvuutta. Kaksi niistä liittyy valtion täysivaltaisuuteen: direktiivin 29 artiklan ja täytäntöönpanolain 17 §:n säännökset sisältävät toisen jäsenvaltion viranomaisen oikeuksia Suomen alueella ja niin sanottu sopimuksentekovallan delegointi. Kolmas seikka liittyy valittuun implementointitapaan, joka suoraan viittaa direktiiviin voimassa olevana oikeutena.

4. Direktiivin 29 artiklan ja täytäntöönpanolain 17 §:n säännökset toisen jäsenvaltion viranomaisen oikeuksista Suomen alueella eivät ole ongelmallisia Suomen perustuslain §:ssä tarkoitetun täysivaltaisuuden kannalta. Kysymyksessä on hyvin tavanomainen järjestely, joka ei enää nykyisen perustuslain voimassa ollessa ole muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (ks. esim. PeVL 21/2003 vp).

5. Valittu implementointitapa on sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti problemaattinen, mutta perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään hyväksynyt vastaavan menettelyn puitepäätösten osalta tiettyjen edellytysten vallitessa. Edellytykset on muotoiltu perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 50/2006 vp). Sittemmin käytäntöä on sovellettu, ja vastaavan tyyppisiä tilanteita on hyväksytty. Viime aikana asiaa on eniten havaintojeni mukaan avattu lausunnossa PeVL 5/2013 vp.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on panna täytäntöön unionin direktiivi. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Direktiivien lain alaan kuuluvat säännökset pannaan tyypillisesti täytäntöön lailla. Perussääntely tulee siis lakitasoisesti voimaan. Tässä lisäksi direktiivin lain alaan kuuluvat määräykset säädettäisiin olemaan Suomessa lakina voimassa direktiiviin viittaamalla. Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 9/2004 vp ja PeVL 50/2006 vp). Näiden vaatimusten vuoksi kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp). Valiokunta on katsonut, että tätä taustaa vasten viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää. Kuitenkin arvioni mukaan käytännössä asetetut vaatimukset valitulle implementointitavalle täyttyvät tässä tapauksessa. Siten tässä tapauksessa implementointitapa muodostu asiassa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

6. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin aspekti käsillä olevassa ehdotuksessa liittyy sopimuksentekovallan delegointiin.

Sopimuksentekovallan delegointi on ollut perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan rajoitetusti mahdollista ja perustuslain tarkistamisella (ks. erit. HE 60/2010 vp, s. 45-46) on pyritty edelleen mahdollistamaan kyseinen menettely.

7. Sopimuksentekovallan delegoinnin tyyppitapauksessa kansainväliseen sopimukseen perustuvalle elimelle annetaan kansainvälisessä sopimuksessa toimivaltaa muuttaa tai tarkistaa sopimusta rajoitetuin osin. Eräissä tilanteissa toimivalta voi muodostua varsin laajaksikin. Viime vuosina perustuslakivaliokunta on tämän kaltaisia sopimusjärjestelyjä

arvioidessaan lähtenyt yleisesti siitä, että sopimukseen perustuvalle toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta mutta ei muuttaa sitä. Vakiintuneesti on katsottu, että sallittujen mukautusten on tullut olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (esim. PeVL 13/2008 vp, PeVL 36/2006 vp, PeVL 51/2001 vp, s. 2 ja PeVL 38/2001 vp, s. 7). Kuten todettua, perustuslain maaliskuussa 2012 voimaantulleilla muutoksilla on kuitenkin pyritty muuttamaan tätä käytäntöä. Sopimuksentekovaltaan liittyvät seikat olivat yhtenä keskeisenä muutoksen kohteena siinä yhteydessä, kun perustuslakiin ehdotettiin otettaviksi nimenomaiset säännökset toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle (HE 60/2010 vp, s. 27). Perustuslain tarkistamisella tältä osin pyrittiin nimenomaiseen muutokseen etenkin siltä osin kuin kysymys on eduskunnan toimivallan, kuten lainsäädäntövallan, siirtämisestä (ks. HE 60/2010 vp, s. 28).

8. Käytännössä on esiintynyt myös tilanteita, joissa sopimuksentekovallan delegointi on sopimukseen sisältymisen lisäksi tapahtunut laissa säätämällä (ks. PeVL 48/2005 vp ja PeVL 14/2008 vp). Varsin uudessa käytännössä valiokunta on asettanut sopimuksentekovallan perustamiselle seuraavat edellytykset: 1) valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, 2) valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- ja muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Lisäksi 3) perustuslain 94.1 §:stä johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 5/2017 vp, PeVL 14/2014 vp ja PeVL 14/2010 vp). Tosin valiokunta on lausunnossaan PeVL 66/2014 vp pitänyt mahdollisena ja valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana perustuslain sopimuksentekovaltaa koskevien säännösten kannalta tilannetta, jossa valtuutuksen perusteella tehtävä sopimus jossain määrin voisi sisältää lainsäädännön alaankin luettavia määräyksiä.

9. Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei aikaisemmin ole ottanut kantaa täysin samanlaiseen tapaukseen kuin käsillä olevassa ehdotuksessa on kysymys. Ehdotetun lain 1.2 §:n nojalla valtioneuvoston yleisistunto ei olisi oikeutettu päättämään voimassa olevien sopimusten muuttamisesta tai uusien sopimusten tekemisestä sinänsä, vaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää, että direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun aiemmin jo hyväksytyn ja voimaansaatetun kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamista jatkettaisiin direktiivin täytäntöönpanoa koskevan lain soveltamisen alkaessa. Valtioneuvoston päätösvaltaa rajaisivat direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa säädetyt edellytykset, joiden mukaan päätös sopimuksen soveltamisen jatkamisesta voisi koskea vain sopimuksia ja järjestelyjä, jotka ovat voimassa direktiivin täytäntöönpanolain voimaantullessa. Samoin soveltaminen olisi mahdollista vain siltä osin, kuin sopimusten ja järjestelyjen avulla on mahdollista vahvistaa direktiivin tavoitteita ja myötävaikuttaa todisteiden hankkimismenettelyjen yksinkertaistamiseen tai edelleen helpottamiseen. Vielä sopimuksissa ja järjestelyissä olisi noudatettava direktiivissä säädettyjä takeita.

10. Tässä tapauksessa sopimuksentekovalta delegoitaisiin implementointilailla valtioneuvostolle. Delegointi on ehdotetussa muodossa hyvin rajoitettua. Yllä selostamaani perustuslakivaliokunnan aikaisempaan käytäntöön nähden ja ottaen huomioon sen, että siinä on hyväksytty oman tulkintani mukaan pidemmälle meneviä sopimuksentekovallan delegointeja, tässä tapauksessa delegointi ei käsitykseni mukaan

muodostu perustuslain 8 luvun kannalta ongelmalliseksi. Näillä perusteilla tulkitsen, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.