Prof. Sakari Melander
28.4.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 58/2021 vp** eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamisesta sekä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen (jäljempänä EU–UK-sopimus) rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamista sekä muutettavaksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettua lakia (4/1994). Esityksessä ehdotettu laki sisältäisi EU–UK-sopimusta täydentävää kansallista sääntelyä, joka koskisi ennen muuta tiettyjä kansallisia organisatorisia ratkaisuja sekä sellaista täydentävää sääntelyä, joka on tarpeen kansallisesti suoraan sovellettavan EU–UK-sopimuksen täydentämiseksi.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Unionin toimivalta

Euroopan unioni ja Yhdistyneet kuningaskunnat saivat 24.12.2020 päätökseen neuvottelut kauppa- ja yhteistyösopimuksesta (EU–UK-sopimus), joka sisältää myös määräyksiä EU:n ja

Yhdistyneen kuningaskunnan välillä jatkossa toteutettavasta rikosoikeudellisesta yhteistyöstä. Euroopan unionin neuvosto teki 29.12.2020 Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun päätöksen sopimuksen allekirjoittamisesta ja soveltamisesta. Sopimusta on sovellettu 1.1.2021 alkaen. On huomattava, että sopimus tehtiin poikkeuksellisesti EU:n yksinomaisen toimivallan nojalla. SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan ”Unionilla on myös yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.” Sopimuksesta ei ole pyydetty EU-tuomioistuimen SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaista lausuntoa, vaikka sen oikeusperustaa on pidetty tulkinnanvaraisena.

Oikeuskirjallisuudessa ratkaisua on arvioitu kriittisesti, koska sopimus sisältää useita määräyksiä, jotka kuuluvat EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan (ks. Päivi Leino-Sandberg – Christina Eckes, ”’In view of the exceptional and unique character’ of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?”, European Law Blog, 15.4.2021 (https://europeanlawblog.eu/2021/04/15/in-view-of-the-exceptional-and-unique-character-of-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-an-exception-to-separation-of-powers-within-the-eu/). Ratkaisulla on vaikutusta muun muassa siihen, minkälaista sopimukseen liittyvää sääntelyä jäsenvaltio voi antaa. SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”[k]un perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi.”

SEUT 217 artiklan mukaan unioni voi tehdä yhden tai useamman kolmannen maan tai kansainvälisen järjestön kanssa sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä. EU–UK-sopimuksessa on kysymys tällaisesta SEUT 217 artiklassa tarkoitetusta sopimuksesta. SEUT 216(2) artiklan mukaan unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita. Unionin ulkosuhdesopimusten määräyksellä voi olla myös suora sovellettavuus jäsenvaltioissa ”kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tavoitteen ja luonteen huomioon ottaen sisältää selkeän ja täsmällisen velvoitteen, joka ei täyttämisensä ja vaikutustensa syntymisen osalta edellytä myöhempien toimenpiteiden toteuttamista” (esim. C-192/89, *Sevince*, EU:C:1990:322, 15 kohta). Vaikuttaa siltä, että EU–UK-sopimuksen mukaan näin olisi nimenomaan lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten suhteen, koska EU–UK-sopimuksen COMPROV.16(1) artiklassa[1] sopimuksen lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva osa mainitaan sopimuksen osana, jota ei koske artiklassa oleva kielto olla sallimatta sitä, että sopimukseen vedotaan suoraan osapuolten omissa oikeusjärjestelmissä.

Vaikka unionisopimuksia ei edellä todetun mukaisesti saateta kansallisesti erikseen voimaan, niiden kansallinen soveltaminen saattaa kuitenkin edellyttää sopimusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Tällöin unionisopimuksen tulisi lähtökohtaisesti sisältää valtuutus tällaisen täydentävän kansallisen lainsäädännön antamiseen. EU–UK-sopimus vaikuttaa sisältävän lähinnä määräyksiä, jotka edellyttävät jäsenvaltion ilmoittavan sopimuksessa mainitulle taholle (esim.

[1] Selvyyden vuoksi todettakoon, että olen tätä lausuntoa valmistellessani hyödyntänyt EU:n virallisessa lehdessä 31.12.2020 julkaistua EU–UK-sopimuksen versiota (OJ L 444, 31.12.2020, s. 14–1462), minkä vuoksi tässä lausunnossa tehdyt artiklaviittaukset noudattavat mainitussa sopimusversiossa noudatettua artiklanumerointia, joka on käsiteltävänä olevassa HE:ssä omaksutusta sopimuksen artiklanumeroinnista poikkeava.

LAW.SURR.83(2) artikla, jonka mukaan kansalaisuuteen perustuvasta poikkeuksesta on ilmoitettava lainvalvonta- ja oikeusyhteistyön erityiskomitealle) sopimusmääräyksen mahdollistavan poikkeuksen soveltamisesta. Ei ole kuitenkaan nähdäkseni aivan selvää, missä määrin tällaiset unionisopimuksen määräykset mahdollistavat täydentävän kansallisen lainsäädännön antamisen. Lienee kuitenkin välttämättä ajateltava, jos unionisopimus sisältää määräyksiä, joiden suhteen on määritettävä toimivaltainen kansallinen viranomainen, kansallisesti on annettava sopimusta täydentävää lainsäädäntöä, koska nämä viranomaiset ovat nimenomaan kansallisia viranomaisia eivätkä EU-tason viranomaisia, siitä huolimatta, että Suomi ei ole sopimuksen sopimuspuoli, koska EU–UK-sopimuksessa on kysymys unionisopimuksesta eikä sekasopimuksesta. Täydentävää kansallista lainsäädäntöä arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota EU 4(3) artiklassa tarkoitettuun vilpittömän yhteistyön periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä toimista, jotka voivat vaikeuttaa unionin tavoitteiden saavuttamista. On sinänsä valitettavaa, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei tarkemmin arvioida kysymystä siitä, missä määrin EU–UK-sopimusta täydentävän kansallisen lainsäädännön antaminen on sopimuksen puitteissa mahdollista.

Esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu

Esityksen perusteluissa (s. 3) katsotaan, että Suomessa ei voida soveltaa sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevia määräyksiä täysimääräisesti ilman sellaista täydentävää kansallista lainsäädäntöä, jota esityksessä ehdotetaan. Vaikka EU–UK-sopimuksen määräykset ovat Suomessa ilmeisesti yllä kuvatun COMPROV.16(1) artiklan nojalla kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta, ne eivät tästä huolimatta valtioneuvoston näkemyksen mukaan kaikilta osin ole riittäviä itsenäisesti sovellettavaksi ja näin edellyttävät täydentävää kansallista sääntelyä (ks. myös HE, s. 53). Tätä lähtökohtaa voidaan edellä todetun perusteella pitää periaatteellisesti ongelmallisena.

Esityksessä tarkastellaan laajasti EU–UK-sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia määräyksiä suhteessa eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen (jäljempänä EAW-puitepäätös; neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä) määräyksiin. Esityksen perustelujen (s. 53) mukaan EU–UK-sopimuksen asiaa koskevat määräykset vastaavat suurelta osin EAW-puitepäätöksen määräyksiä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Esityksen perusteluissa tarkastellaankin EU–UK-sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia määräyksiä säännönmukaisesti suhteessa EAW-puitepäätöksen vastaavaan määräykseen sekä EAW-puitepäätöksen kansallista täytäntöönpanoa koskevaan lainsäädäntöön (L rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003); jäljempänä EU-luovuttamislaki). Vaikka EU–UK-sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat määräykset sisällöllisesti melko pitkälti muistuttavat EAW-puitepäätöksen vastaavia määräyksiä, on kuitenkin huomattava, että EU–UK-sopimuksessa on nimenomaisesti säädetty rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta tavalla, joka pohjautuu muunlaiseen yhteistyöhön kuin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, jota eurooppalainen pidätysmääräys ilmentää. Tämä ilmenee EU–UK-sopimuksen LAW.SURR.76 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen luovuttamisjärjestelmän perustana on EU–UK-sopimuksen kolmannen osan VII osaston mukainen pidätysmääräys . EU–UK-sopimuksella ei näin myöskään luoda sellaista vastavuoroiseen tunnustamiseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvaa järjestelmää kuin mihin EAW-puitepäätös perustuu. Tämän vuoksi

HE:ssä toteutettu yksityiskohtainen vertailu saattaa luoda vääränlaisen mielikuvan EU–UK-sopimuksella toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön tosiasiallisesta luonteesta.

Esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa esityksen sisältämään 1. lakiehdotukseen sisällytetään tiettyjä nimenomaisia EU–YK-sopimuksen kansallisen soveltamisen kannalta välttämättömiä asiasisältöisiä säännöksiä ja jossa tämän lisäksi viitataan tiettyihin EU-luovuttamislain säännöksiin, joita noudatetaan EU–UK-sopimuksen määräysten kanssa ”soveltuvin osin rinnakkain”. Rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen suhteen näihin EU-luovuttamislain säännöksiin viitataan 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä. Esityksen perustelujen (s. 5) mukaan ”rinnakkain soveltuvin osin soveltamisella tarkoitettaisiin EU-luovuttamislain säännösten soveltamisen osalta sitä, että kaikkia niitä säännöksiä, joita on mahdollista noudattaa, sovellettaisiin rinnakkain sopimuksen määräysten kanssa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.” Lisäksi esityksessä (s. 5) todetaan, että siltä osin kuin EU-luovuttamislain säännökset ovat ristiriidassa sopimuksen määräysten kanssa, niitä ei ehdoteta sisällytettäväksi 1. lakiehdotukseen. Jos esityksessä sovellettavaksi ehdotetun EU-luovuttamislain säännökset ovat ristiriidassa EU–UK-sopimuksen velvoitteiden kanssa, olisi esityksen perustelujen (s. 5) mukaan sovellettava kansainvälisesti velvoittavaa EU–UK-sopimusta.

Esityksen perusteluissa (s. 5) sinänsä asianmukaisesti todetaan, että myös useaa muuta kansainvälistä yhteistyötä koskevaa sopimusta sovellettaessa joudutaan soveltamaan useaa säädöstä rinnakkain – joskin on huomattava, että esityksessä tältä osin oletettavasti viitataan muihin kuin unionin tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin, esimerkiksi Suomen kansallisesti tekemiin Euroopan neuvoston rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin. Vertaus ei tässä yhteydessä ole erityisen toimiva, sillä EU:n ulkosopimusten oikeudellinen asema Suomen oikeusjärjestyksessä määrittyy EU-oikeuden perusteella.

Tästä huolimatta on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, että erityisesti lainsoveltajan näkökulmasta haasteellisena voidaan pitää sellaista tilannetta, jossa on sovellettava suoraan sovellettavaa unionisopimusta ja sen kanssa ”soveltuvin osin rinnakkain” kansallista EU:n sekundäärioikeuden instrumentin täytäntöönpanolainsäädäntöä, minkä lisäksi kansallisen lainsoveltajan on tätä täytäntöönpanolainsäädäntöä ”soveltuvin osin rinnakkain” soveltaessaan arvioitava, ovatko täytäntöönpanolainsäädännön säännökset ristiriidassa EU–UK-sopimuksen määräysten kanssa. On myös huomattava, että rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen on perustuslain 9 §:ssä tarkoitetun liikkumisvapauden ja 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden kannalta merkityksellinen toimenpide, mikä korostaa asiaan liittyvien oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuutta ja selkeyttä. Esityksessä ehdotettu lainsäädännöllinen ratkaisu ei näin kaikilta osin ole optimaalinen ja saattaa muodostua lainsoveltamisen näkökulmasta erityisen haasteelliseksi.

Toiseksi esityksessä ehdotettua lainsäädäntöratkaisua voidaan pitää ongelmallisena EU-oikeuden kannalta. EU–UK-sopimuksessa on edellä esitetyn mukaisesti kysymys unionin yksinomaisen toimivallan nojalla tehdystä niin sanotusta unionisopimuksesta, joka sisältää määräykset esimerkiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta, joita on jatkossa sovellettava EU:n (käytännössä sen jäsenvaltioiden) ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä. Koska sopimus sisältää nimenomaiset rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat määräykset ja koska LAW.SURR.76 artiklassa nimenomaisesti todetaan, että jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen luovuttamisjärjestelmän perustana on EU–UK-sopimuksen kolmannen osan VII osaston mukainen pidätysmääräys, selvää on, että yksittäisen EU:n jäsenvaltion ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliseen rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen ei sovelleta EAW-puitepäätöstä ja sen kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä. Selvää näin myös on, että koska EU–

UK-sopimus on unionioikeutta, joka velvoittaa jäsenvaltioita, jäsenvaltiot eivät voi toteuttaa sellaisia kansallisia lainsäädäntötoimenpiteitä, jotka asiallisesti merkitsisivät sopimuksessa omaksutusta ratkaisusta poikkeavia ratkaisuja tai voisivat vaikuttaa sen tavoitteiden saavuttamiseen lojaalisuusperiaatetta koskevan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön vastaisesti.

Esityksessä ehdotetun mukaan EU–UK-sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia määräyksiä sovellettaisiin jatkossa soveltuvin osin rinnakkain EU-luovuttamislain tiettyjen säännösten kanssa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olisivat samat kuin EU-luovuttamislaissa. Soveltuvin osin rinnakkain noudatettaisiin kuitenkin myös EU-luovuttamislain tiettyjä muita säännöksiä, joiden suhteen kysymys on ennen muuta pidätysmääräykseen liittyvästä oikeudellisesta harkinnasta. Tällaisia soveltuvin osin rinnakkain sovellettavia EU-luovuttamislain säännöksiä olisivat esimerkiksi säilöön ottamista koskeva 20 § ja säilöön ottamisen pitämistä voimassa koskeva 21 §, kilpailevia pyyntöjä koskeva 34 §, erityissääntöä koskevaa luvan pyytämistä koskeva 50 §, luvan antamista koskeva 51 § sekä erityissäännön noudattamista koskeva 58 §. On huomattava, että kaikki edellä mainitut usein oikeudellista tulkintaa edellyttävät säännökset saavat sisältönsä EAW-puitepäätöksestä. Esimerkiksi erityissäännön noudattamista koskeva EU-luovuttamislain 58 § pohjautuu EAW-puitepäätöksen 27 artiklaan, josta on olemassa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä (esim. C-388/08 PPU, *Leymann ja Pustovarov*, EU:C:2008:669). Myös esimerkiksi säilöön ottamista ja sen pitämistä voimassa koskevan sääntelyn rajat on määritelty EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (esim. C-237/15 PPU, *Lanigan*, EU:C:2015:474).

Edellä todettu merkitsee, että EU-luovuttamislain kansallisten säännösten tulkinta on käytännössä riippuvaista EAW-puitepäätöksen tietyn artiklan sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesta tulkinnasta, jolloin on otettava huomioon myös EU-tuomioistuimen asiaa koskeva mahdollinen ratkaisukäytäntö. Jos kansallisen lainsoveltajan on sovellettava EU–UK-sopimuksen määräysten kanssa soveltuvin osin rinnakkain EU-luovuttamislain tiettyjä säännöksiä, lienee selvää, että tällöin on olemassa vähintään riski siitä, että EU-oikeudellista eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaa tulkintaa kulkeutuu osaksi EU–UK-sopimuksen määräysten tulkintaa, vaikka EAW-puitepäätöksen soveltaminen on nimenomaisesti EU–UK-sopimuksella jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisissä suhteissa lopetettu.

Esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu näin mahdollistaa unionioikeuden kannalta ongelmallisen tilanteen, jossa jäsenvaltiota velvoittavan unionisopimuksen soveltamisessa tosiasiallisesti merkityksellisiksi nousevat EU:n sekundäärioikeuden instrumentissa säädetyt ja sen tulkinnassa omaksutut ratkaisut, joilla ei nimenomaisesti unionisopimuksessa omaksutun ratkaisun mukaisesti ole tarkoitettu olevan merkitystä unionisopimuksen sisältämien määräysten tulkinnassa. Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että tällöin EU–UK-sopimuksen INST.2(1)(r) artiklassa tarkoitetun lainvalvonnan ja rikosoikeudellisen yhteistyön erityiskomitean käsiteltäväksi saattaisi tulla tosiasiassa EAW-puitepäätöksen tulkintaan liittyviä kysymyksiä. EU-tuomioistuin on käytännössään pitänyt ongelmallisena tilannetta, jossa unionin toimielimiin kuulumattomalle taholle myönnettäisiin toimivalta tulkita ja soveltaa unionin oikeutta (unionin tuomioistuimen lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 89 kohta). Vaikka EU–UK-sopimuksessa ei tällaista järjestelyä omaksuta, sellaisen kansallisen lainsäädännön säätäminen, joka tosiasiallisesti mahdollistaa unionioikeuden tulkinnan kuljettamisen osaksi unionisopimusta, jolla on tarkoituksellisesti omaksuttu vastaavasta unionioikeudesta erilliset ratkaisut, ei nähdäkseni ole ongelmatonta. Selvempi sääntelymalli nähdäkseni olisi säätää esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa itsenäisesti kaikista niistä

asiasisältöisistä säännöksistä, joita EU–UK-sopimuksen kansallisen soveltamisen katsotaan edellyttävän.

Esitykseen sisältyvässä 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan kansallista sääntelyä vain rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtoa koskevin osin. EU–UK-sopimus sisältää myös keskinäistä oikeusapua ja varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevia määräyksiä. Esityksen perusteluissa (s. 3) tältä osin todetaan, että näiden määräysten suhteen ei ole välitöntä tarvetta täydentävälle kansalliselle lainsäädännölle ja niiden suhteen mahdollisesti tarvittavan täydentävän kansallisen lainsäädännön tarve tullaan arvioimaan erikseen. Vaikka on ymmärrettävää, että rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtoa koskeva täydentävä kansallinen sääntely on sellaista, jolle on olemassa välitön tarve, olisi nähdäkseni ollut lainsäädännön selkeyden ja mahdollisessa täydentävässä kansallisessa lainsäädännössä omaksuttujen lainsäädännöllisten ratkaisujen yhdenmukaisuuden kannalta perusteltua, että samassa yhteydessä olisi ehdotettu kaikkea sellaista täydentävää kansallista sääntelyä, jota EU–UK-sopimuksen katsotaan edellyttävän. Myös lainsoveltajan näkökulmasta selkeämpi ratkaisu olisi ollut kaiken täydentävän kansallisen lainsäädännön antaminen kerralla.

Edellä todetut yleiset unionin toimivaltaan ja esityksessä omaksuttuun sääntelyratkaisuun liittyvät huomiot ovat yhtäläisesti merkityksellisiä myös 1. lakiehdotuksen 6 §:n kannalta, koska sen mukaan EU–UK-sopimuksen kolmannen osan IX osaston rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatettaisiin niiden kanssa soveltuvin osin rinnakkain, mitä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (214/2012) tietyissä säännöksissä on säädetty.

Kaksoisrangaistavuus

EU–UK-sopimuksen LAW.SURR.79(4) artikla sisältää mahdollisuuden ilmoittaa lainvalvonta- ja oikeusyhteistyön erityiskomitealle, että vastavuoroisuutta noudattaen artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kaksoisrangaistavuuden edellytystä ei sovelleta artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen rikosten suhteen. Artiklan 5 kappale sisältää rikoslistan, joka on pääosin EAW-puitepäätöksen 2(2) artiklan listarikosten luetteloa vastaava.

Kaksoisrangaistavuus on perinteisesti asetettu rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen edellytykseksi. Tämä ilmenee esimerkiksi rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan lain (456/1970; jäljempänä yleinen luovuttamislaki) 4 §:n 1 momentista. EAW-puitepäätöksellä kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luovuttiin niin sanottujen listarikosten osalta ja tätä voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä EAW-puitepäätöksellä luodun luovuttamisjärjestelmän piirteistä, jotka erottavat EU:ssa luodun vastavuoroiseen tunnustamiseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvan luovuttamisjärjestelmän perinteisestä keskinäiseen oikeusapuun pohjautuvasta järjestelmästä.

Esityksessä (s. 8) ehdotetaan, että Suomi ei tekisi artiklan 4 kohdan mukaista ilmoitusta ja että artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kaksoisrangaistavuuden edellytystä sovellettaisiin kaikissa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevissa tilanteissa Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä. Asiaa ei esityksen perusteluissa erityisen laajasti perustella. Olennaista asian arvioinnissa on se, että rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen EU:n jäsenvaltioiden ja

Yhdistyneen kuningaskunnan välillä perustuisi jatkossa EU–UK-sopimuksella luotuun järjestelmään, joka ei pohjaudu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle ja sen taustalla olevaan jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen.

Sinänsä EU–UK-sopimuksella luotu järjestelmä ei ilmennä täysimääräisesti sellaista perinteisen rikosoikeudellisen yhteistyön tai keskinäisen oikeusavun järjestelmää, jota esimerkiksi Euroopan neuvoston puitteissa laaditut rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat yleissopimukset ilmentävät. Selvää kuitenkin nähdäkseni on, että EU–UK-sopimuksella ei ole tarkoitettu luoda vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle ominaiselle vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle rakentuvaa rikosoikeudellista yhteistyötä, jolla on voitu luopua tietyistä rikosoikeudellista yhteistyötä perinteisesti rajanneista edellytyksistä, koska vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle rakennettu rikosoikeudellinen yhteistyö sisältää tiettyjä muita yhteistyön oikeudellisuutta ja sen arvoperustaa turvaavia mekanismeja, esimerkiksi EU-tuomioistuimen toiminnan kautta. Huomionarvoinen tässä yhteydessä on sekin seikka, että EU:n perusoikeuskirja ei enää Yhdistynyttä kuningaskuntaa velvoita. Koska EU–UK-sopimuksen tarkoitus on ollut luoda edellä mainitusta järjestelmästä erilliset menettelyt, esityksessä omaksuttu ratkaisu siitä, että kaksoisrangaistavuus olisi edellytys kaikessa rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä, on nähdäkseni perusteltu. Lisäksi on huomattava, että ratkaisu on EU–UK-sopimuksen mukainen.

Poliittista rikosta koskeva poikkeus

1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti sisältäisi säännöksen, jonka mukaan poliittisesta rikoksesta ei saisi luovuttaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Säännöksen 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin niistä tilanteista, jolloin luovuttamisesta ei kuitenkaan saisi kieltäytyä sillä perusteella, että rikosta saatetaan pitää poliittisena. Säännös perustuu EU–UK-sopimuksen LAW.SURR.82 artiklaan.

On huomattava, että rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan sääntelyyn ja asiaa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin on perinteisesti sisältynyt poliittista rikosta koskeva luovuttamiskielto. Tällainen on muun muassa yleisen luovuttamislain 6 §:ssä. Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa puitepäätöksessä ei sen sijaan ole poliittista rikosta koskevaa luovuttamiskieltoa koskevaa määräystä eikä sellaista näin ole myöskään EU-luovuttamislaissa. Kysymys on esityksen perusteluissa (s. 55) todetuin tavoin siitä, että EU:ssa luotu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle pohjautuva ja jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen perustuva luovuttamisjärjestelmä ei edellytä poliittisia rikoksia koskevaa luovuttamiskieltoa, koska jäsenvaltiot luottavat toistensa oikeusjärjestelmiin myös siinä, että oikeudellisia keinoja ei käytetä poliittisten tarkoitusperien toteuttamiseksi.

Koska EU–UK-sopimus rikosoikeudellisen yhteistyön suhteen merkitsee sitä, että yhteistyötä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa ei jatkossa toteutettaisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttaen eikä yhteistyö perustuisi keskinäiseen luottamukseen osana unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, on nähdäkseni perusteltua katsoa esityksessä omaksutun mukaisesti, että rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista tulee voida arvioida poliittisia rikoksia koskevan luovutuskiellon suhteen samojen lähtökohtien mukaisesti kuin esimerkiksi yleisen luovuttamislain järjestelmässä tehdään. Poliittista rikosta koskevan luovuttamiskiellon sisällyttäminen 1. lakiehdotukseen on näin nähdäkseni perusteltua.

Kansalaisuuteen perustuva poikkeus

1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saisi luovuttaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Ehdotettu säännös perustuu EU–UK-sopimuksen LAW.SURR.83(2) artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltio voi ilmoittaa lainvalvonta- ja oikeusyhteistyön erityiskomitealle, että valtion omia kansalaisia ei luovuteta tai että niiden omien kansalaisten luovutukseen annetaan lupa ainoastaan tietyin erikseen määritetyin ehdoin. Ehdotus merkitsisi tältä osin muutosta aiemmin sovellettuun eurooppalaiseen pidätysmääräykseen pohjautuvaan rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan järjestelmään, jonka mukaisesti myös Suomen kansalaisen luovuttaminen oli mahdollista.

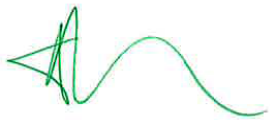
Perustuslain 9 §:n 3 (802/2007) mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan momentin mukaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Aiemmin perustuslain 9 §:n 3 momentti sisälsi ehdottoman kiellon luovuttaa tai siirtää Suomen kansalaista vastoin tahtoaan toiseen maahan. Säännöstä kuitenkin muutettiin vuonna 2007 (802/2007) ja muuttamisen pääasiallisena tarkoituksena oli saattaa perustuslain sanamuoto vastaamaan Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin ja Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa tosiasiallista oikeustilaa (PeVM 5/2005 vp, s. 3/I). Viimeksi mainitussa suhteessa keskeistä oli EAW-puitepäätöksen kansallinen voimaansaattaminen, joka tosiasiallisesti merkitsi sitä, että Suomen kansalaisen luovuttamisesta toiseen jäsenvaltioon tuli pääsääntö eikä vain törkeisiin rikoksiin kytkeytyvä poikkeus (PeVL 42/2001 vp, s. 3/II). On huomattava, että perustuslain 9 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä yleinen, että se ei aseta alueellisia tai esimerkiksi tiettyyn alueelliseen oikeudelliseen yhteistyöhön liittyviä rajoitteita Suomen kansalaista koskevalle rikoksen johdosta tapahtuvalle luovuttamiselle. Edellytyksenä on vain, että asiasta säädetään lailla ja että luovuttaminen on mahdollista vain maahan, jossa luovutettavan ihmisoikeudet ja oikeusturva on taattu. Tästä huolimatta on huomattava, että momenttia päädyttiin muuttamaan ennen muuta pohjoismaisen yhteistyön ja EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön vuoksi (HE 102/2003 vp, s. 3–5).

Esityksessä ehdotettu siis merkitsisi, että aiemmasta eurooppalaiseen pidätysmääräykseen pohjautuvaan rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisjärjestelmästä poiketen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ei voitaisi enää luovuttaa Suomen kansalaista. Periaatteessa olisi mahdollista lailla säätää, että Suomen kansalaisia voitaisiin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan luovuttaa. On kuitenkin huomattava, että rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (456/1970) 2 § sisältää yleisen Suomen kansalaisen luovuttamista koskevan kiellon. Suomen kansalaisen luovuttaminen on mahdollista vain EU-luovuttamislain (lain 8 §) ja rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä annetun lain (1838/2007) (lain 7 §) perusteella. Jos katsottaisiin, että Suomen kansalainen voitaisiin luovuttaa muuhun kuin EU:n jäsenvaltioon eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella tai toiseen Pohjoismaahan, kysymys olisi poikkeuksellisesta ratkaisusta.

On sinänsä ajateltavissa, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa vallitseva perus- ja ihmisoikeuksien suojan taso EU–UK-sopimukseen sisältyvät oikeusturvaa kohentavat järjestelyt (esim.

LAW.SURR.80 ja LAW.SURR.81 artiklassa tarkoitetut kieltäytymisperusteet, LAW.SURR.105 artiklassa tarkoitettu erityissääntö) huomioon ottaen olisi riittävä perustuslain 9 §:n 3 momenttiin sisältyvän perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan riittävän tason vaatimuksen kannalta. Merkitystä tässä suhteessa on myös EU–UK-sopimuksen LAW.GEN.3 artiklalla, jonka mukaan sopimuksen kolmannessa osassa tarkoitettu yhteistyö perustuu demokratian kunnioittamiseen, oikeusvaltioperiaatteeseen ja muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettujen perusoikeuksien ja -vapauksien suojeluun, sekä LAW.OTHER.134 ja LAW.OTHER.136 artiklalla, joissa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksesta irtisanoutuminen voi johtaa EU–UK-sopimuksen kolmannen osan soveltamisen lopettamiseen. Esityksen perusteluissa (s. 56) tältä osin kuitenkin katsotaan, että taso ei kuitenkaan ole verrannollinen EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön turvaaman perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan tason kanssa, koska EU:ssa jäsenvaltioiden kesken tehtävää ja tapahtuvaa rikosoikeudellista yhteistyötä kehittävät ja turvaavat yhteiset säännöt ja arvot. Nähdäkseni esityksen perusteluihin voidaan tältä osin yhtyä ja korostaa myös EU:ssa toteutetun vastavuoroiseen tunnustamiseen ja keskinäiseen luottamukseen pohjautuvan rikosoikeudellisen yhteistyön erityistä luonnetta ja siihen liittyviä oikeusturvaa ja demokraattisen oikeusvaltion takeita turvaavia esimerkiksi EU-tuomioistuimen käytännössä korostuneita elementtejä. Tämänkaltaista keskinäiseen luottamukseen pohjautuvaa järjestelmää ja EU-tuomioistuimen kaltaisen riippumattoman tuomioistuimen viime kädessä toteuttamaa luovuttamisjärjestelmän tuomioistuinkontrollia ei EU–UK-sopimukseen sisälly, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 3 §:n sisältämä Suomen kansalaisen luovuttamista koskeva kielto on nähdäkseni perusteltu ja perustuslain 9 §:n 3 momentin tavoitteiden mukainen.

Espoossa 28.4.2021



Sakari Melander, rikosoikeuden professori