Prof. Sakari Melander
28.4.2021

Lisäselvitys eduskunnan lakivaliokunnalle HE:tä 58/2021 vp koskeneen asiantuntijakuulemisen 28.4.2021 johdosta

1. HE:n 58/2021 vp johdosta eduskunnan lakivaliokunnassa 28.4.2021 järjestetyssä asiantuntijakuulemisessa muun muassa allekirjoittaneelta pyydettiin kirjallista lisäselvitystä mainittuja esitystä koskeviin asiantuntijakuulemisen jälkeisessä keskustelussa esille nousseisiin kysymyksiin. Kiinnitän seuraavassa huomiota niihin keskustelussa esille nousseisiin kysymyksiin, jotka kuuluvat oikeudellisen asiantuntemukseni alaan.

2. Keskustelussa (ed. Rantanen) nostettiin ensinnäkin esille kysymys siitä, voidaanko Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen EU–UK-sopimuksen ja sitä täydentävän ehdotetun kansallisen lainsäädännön perusteella luovuttaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan siellä tehdyn epäillyn terrorismirikoksen johdosta. Tältä osin esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan kansalaisuuteen perustuvaa EU–UK-sopimuksen LAW.SURR.83(2) artiklan sallimaa poikkeusta, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saisi luovuttaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen on näin myös Suomen kansalainen, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 3 § soveltuisi tilanteeseen. Lisäksi on huomattava, että ratkaisussa KKO 2019:12 on katsottu, että liikkumisvapauttaan käyttänyttä unionin kansalaista on kohdeltava samalla tavoin kuin Suomen kansalaista, jos hän asuu Suomessa pysyvästi (ratkaisun kohta 11). Ratkaisu perustuu asiassa EU-tuomioistuimen suuren jaoston antamaan ennakkoratkaisuun (C-247/17, *Raugevicius*, EU:C:2018:898, erit. 47 kohta). Tämänkaltaisessa tilanteessa lähtökohta on, että rikosvastuu toteutuu Suomessa Suomen rikoslainsäädännön mukaisesti, jolloin on otettava huomioon myös rikoslain (39/1889) Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskeva 1 luvun sääntely.

2. Keskustelussa (pj. Meri) tiedusteltiin, olisiko esityksestä syytä pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Nähdäkseni esityksen suurimmat haasteet liittyvät siinä omaksuttuun sääntelyratkaisuun, joka muistuttaa niin sanottua sekamuotoista täytäntöönpanotekniikkaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että tämänkaltaiselle täytäntöönpanotavalle ei sinänsä ole valtiosääntöisiä esteitä, mutta on perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä hyvään lainkirjoittamistapaan liittyvin perustein korostanut asiasisältöisen täytäntöönpanotavan ensisijaisuutta (PeVL 18/2017 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut lausunnot). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tämänkaltaista täytäntöönpanotapaa koskevat kannanotot ovat liittyneet EU:ssa toteutettua rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien puitepäätösten ja direktiivien kansalliseen voimaansaattamiseen. Nyt kysymys on tietyissä suhteissa erilainen, koska kysymys on niin sanottua unionisopimusta koskevasta kansallisesta täydentävästä lainsäädännöstä. Tällä ei kuitenkaan nähdäkseni ole merkitystä sen suhteen, onko esityksessä valittu täytäntöönpanotapa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä, koska asiaa voidaan arvioida perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan käytännön perusteella, jonka mukaan tällaiselle täytäntöönpanotavalle ei ole valtiosääntöisiä esteitä. Esityksessä valittua sääntelyratkaisua voidaan näin arvioida olemassa olevan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan (etenkin LaVM 7/2017 vp, s. 3) asiaa koskevan käytännön perusteella, minkä vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen siitä ei ole tässä yhteydessä nähdäkseni tarpeellista. Mitä taas tulee rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan 1. lakiehdotuksessa ehdotettuun

sääntelyyn, siinä ei ehdoteta tehtäväksi poikkeusta perustuslain (731/1999) 9 §:n 3 momentissa säädettyyn Suomen kansalaista koskevaan luovuttamiskieltoon, minkä vuoksi esitystä ei siltä osin ole nähdäkseni tarvetta saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Myöskään muilta osin esityksessä ei nähdäkseni ehdoteta sellaista sääntelyä, jonka perustuslainmukaisuus olisi syytä saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että EU–UK-sopimuksessa on kysymys unionisopimuksesta, jota täydentävän kansallisen lainsäädännön antamiseen ja sen laajuuteen liittyvä kysymys on viime kädessä EU-oikeudellinen kysymys.

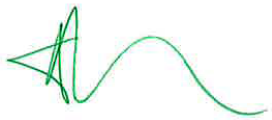
3. (a) Keskustelussa (pj. Meri) tiedusteltiin, onko esityksen sisältämä 1. lakiehdotus siinä omaksutun sääntelyratkaisun suhteen sellainen, että sitä ei voida toteuttaa. Olen esitystä koskevassa kirjallisessa lausunnossani kiinnittänyt huomiota ehdotettuun lainsäädäntöratkaisuun liittyviin ongelmiin. Ensinnäkin ehdotettu lainsäädäntöratkaisu on unionioikeudellisesti haasteellinen, koska ei ole täysin selvää, miltä osin EU–UK-sopimus unionisopimuksena mahdollistaa täydentävän kansallisen lainsäädännön antamisen. Edellä todetun ja esitystä koskevassa aiemmassa lausunnossani tarkemmin käsitellyn mukaisesti tämä on kuitenkin EU-oikeudellinen kysymys, joka pitkälti on seurausta EU:ssa omaksutusta näkemyksestä, jonka mukaan sopimus on voitu laatia unionisopimuksena eikä niin sanottuna sekasopimuksena, ja selvää nähdäkseni siitä huolimatta on, että EU–UK-sopimuksen tiettyjen rikosoikeudellisten määräysten soveltaminen edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Tämä johtuu muun ohessa siitä, että unionilla ei ole sellaisia viranomaisia, jotka voisivat toimia sopimuksessa tarkoitettuina oikeusviranomaisina vaan sopimuksessa tarkoitettuina oikeusviranomaisina toimivat kansalliset viranomaiset. Toiseksi esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu on ongelmallinen, koska se muodostuu lainsoveltajan näkökulmasta erityisen haasteelliseksi. Kolmanneksi esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu on ongelmallinen, koska siinä nimenomaisesti viitataan EAW-puitepäätöksen ja ECRIS-puitepäätöksen kansalliseen täytäntöönpanolainsäädäntöön, mihin sisältyy riski EU:ssa toteutetun vastavuoroiseen tunnustamiseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvan rikosoikeudellisen yhteistyön puitteissa ja vain tähän järjestelmään soveltuvien omaksuttujen tulkintojen sekoittumisesta EU–UK-sopimuksella luodun siitä erillisen yhteistyöjärjestelmän tuleviin tulkintoihin.

(b) Edellä todetusta huolimatta olisi nähdäkseni ennen muuta oikeusturvasyistä epätyydyttävää, jos EU–UK-sopimusta sovellettaisiin Suomessa ilman sitä välttämättä täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Tällöin ei esimerkiksi olisi selvää, mikä viranomainen Suomessa olisi toimivaltainen antamaan EU–UK-sopimuksessa tarkoitetun pidätysmääräyksen ja mikä olisi tällaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että EU–UK-sopimus nimenomaan edellyttää, että kysymys on oikeusviranomaisten välisestä yhteistyötä ja oikeusviranomainen määritellään EU–UK-sopimuksen LAW.SURR.78 artiklan b kohdassa, jonka mukaan oikeusviranomaisella tarkoitetaan viranomaista, joka on sisäisen lainsäädännön mukaan tuomari, tuomioistuin tai yleinen syyttäjää, ja jonka mukaan yleistä syyttäjää pidetään oikeusviranomaisena vain siltä osin kuin sisäisessä lainsäädännössä niin säädetään. Lisäksi on huomattava, että esityksen perustelujen mukaan varsin useat EU–UK-sopimuksen artiklat edellyttävät täsmentävää kansallista lainsäädäntöä. Tällaiselle lainsäädännölle on esitettävissä oikeusturvasyihin liittyvät perusteet eikä olisi EU–UK-sopimuksen soveltamisen yhdenmukaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta perusteltua, että sopimusta edes väliaikaisesti sovellettaisiin ilman täydentävää kansallista lainsäädäntöä ja esimerkiksi ilman nimenomaista sääntelyä toimivaltaisesta viranomaisesta. Merkitystä tässä arviossa on myös sillä, että rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen on perustuslain 9 §:ssä tarkoitetun liikkumisvapauden ja

perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden kannalta merkityksellinen toimenpide, mikä puoltaa riittävän asiaa koskevan laintasoisen sääntelyn olemassaoloa.

(c) Edellä esitetyn perusteella tarkoituksenmukainen etenemistapa saattaisi olla, että esityksen sisältämää 1. lakiehdotus sen sääntelyratkaisuun sisältyvistä haasteista ja ongelmista huolimatta voitaisiin hyväksyä väliaikaisena ratkaisuna. Tällöin voitaisiin ainakin osin välttyä sellaisilta oikeusturvaan ja soveltamisen ennakoimattomuuteen liittyviltä ongelmilta, joita voi ajatella liittyvän tilanteeseen, jossa EU–UK-sopimusta joudutaan soveltamaan suoraan ilman minkäänlaista sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Tällöin eduskunnan lakivaliokunnan olisi kuitenkin nähdäkseni lausunnossaan syytä edellyttää, että oikeusministeriö mahdollisimman pian valmistelee EU–UK-sopimuksen rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia määräyksiä täydentävän kansallisen asiasisältöisen lainsäädännön, jossa edellä kohdassa 3(a) sekä aiemmassa esitystä koskevassa lausunnossani mainitut ongelmat pyritään ratkaisemaan.

Espoossa 28.4.2021



Sakari Melander
Professori