

Perustuslakivaliokunta

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

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- yksikönpäällikkö Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 22 päivänä toukokuuta 2017 tai mahdollisimman pian tämän jälkeen.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja säännöksiä on arvioitu perustuslain 9 §:n 3 momentin turvaaman liikkumisoikeuden ja 21 §:n oikeusturvasääntelyn sekä perustuslain 93 ja 94 §:n kansainvälisiä asioita ja kansainvälisiä velvoitteita koskevan sääntelyn kanalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta. Lailla pantaisiin täytäntöön 3 päivänä huhtikuuta 2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/41/EU). Direktiivi sisältää säännökset todisteiden hankkimiseen rikosasioissa liittyvästä oikeusapumenettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä.

Direktiivi on osa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvaa rikosoikeudellisen yhteistyön sääntelykokonaisuutta EU:ssa. Direktiivi korvaisi pääsääntöisesti voimassa olevan rikosoikeusapusääntelyn suhteessa niihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, jotka soveltavat direktiiviä. Direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat esimerkiksi todisteiden hankkimiseksi tapahtuva todistajien, asiantuntijoiden ja asianosaisten kuuleminen sekä pakkokeinolain mukaisten pakkokeinojen käyttö ja tietojen luovuttaminen. Direktiivin mukaisessa menettelyssä oikeusapupyynnöt korvautuisivat tutkintamääräysten antamisella.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotusta yhtäältä perustuslain täysivaltaisuussääntelyn ja eräiden perusoikeussäännösten sekä toisaalta perustuslain 93 ja 94 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta voi olennaisilta osin yhtyä esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa säätämisyjärjestysjaksossa esitettyyn. Valiokunta arvioi jäljempänä ehdotusta vain hallituksen ehdotuksessa käytetyn täytäntöönpanomenetelmän ja valtiosopimuksia koskevien perustuslain 93 ja 94 §:n kannalta.

Direktiivin täytäntöönpanomenetelmä

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.

Nyt käsillä oleva direktiivi ehdotetaan täytäntöönpanotavaksi niin sanotulla sekamuotoisella täytäntöönpanomenetelmällä, jossa direktiivin lain alaan kuuluvat määräykset säädetään olemaan Suomessa lakina voimassa direktiiviin viittaamalla. Lisäksi täytäntöönpanolaki sisältää eräitä direktiivin velvoitteiden täytäntöönpanon ja soveltamisen kannalta tarpeellisia asiasisältöisiä säännöksiä. Hallituksen esityksessä valittua täytäntöönpanomenetelmää on perusteltu ennen muuta sillä, että blanketti- tai sekamuotoinen täytäntöönpanotapa vastaa asiasisältöistä täytäntöönpanomenetelmää "yksiselitteisemmin direktiivin sisältöä ja tarkoitusta" (HE, s. 9).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ehdotetun kaltaiselle direktiivin täytäntöönpanotekniikalle ei sinänsä ole ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä. EU:n oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on kuitenkin täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 50/2006 vp, s. 2 ja PeVL 9/2004 vp, s. 2—3). Tässä tapauksessa direktiivin säännökset ovat siinä määrin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että niiden täytäntöönpanemiseksi voidaan valiokunnan mielestä käyttää myös sekamuotoista tekniikkaa.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2017 vp

Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomauttaa, että esityksessä käytetty täytäntöönpanomenetelmä sulkee ainakin osaksi pois lainsäätäjän mahdollisuuden paitsi ottaa huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraavia vaatimuksia myös hyödyntää täysimääräisesti sitä kansallista liikkumavaraa ja kansallisesti noudatettua lainkirjoittamistapaa, jonka direktiivit antavat jäsenvaltiolle. Tällainen täytäntöönpanomenetelmä vaikeuttaa sitä ilmeistä lähtökohdasta, että lakia soveltavan viranomaisen pitää rikosprosessuaalisen sääntelyn kyseessä ollessa voida vaikeuksista soveltaa lainsäädäntöä. Näistä syistä perustuslakivaliokunta korostaa pääsääntönä sellaisen asiasisältöisen täytäntöönpanomenetelmän käyttöä (ks. myös esim. PeVL 23/2007 vp), mikä turvaa ehdotettua olennaisesti paremmin sen, että tärkeällä tavalla prosessuaalisiin oikeuksiin vaikuttava lainsäädäntö ilmenee suoraan kansallisesta lainsäädännöstä.

Sopimuksentekovallan delegointi

Ehdotetun täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi päättää lain voimaan tullessa direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun voimassa olevan kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamisen jatkamisesta. Sääntelyä vastaavan direktiivin 34 artiklan 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. Lisäksi 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.

Täytäntöönpanolain ja direktiivin säännöksen sisältämää valtuutta tietyn sopimuksen soveltamisen jatkamiseen on valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltava kansainvälisiä velvoitteita koskevan sopimuksentekovallan delegoinnin kannalta.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Sopimuksentekovallan delegoinnin tyypillisessä soveltamistilanteessa kansainväliseen sopimukseen perustuvalla elimelle annetaan kansainvälisessä sopimuksessa toimivaltaa muuttaa tai tarkistaa sopimusta rajoitetuin osin. Perustuslakivaliokunta on tällaisia sopimusjärjestelyjä arvioidessaan lähtenyt siitä, että sopimukseen perustuvalla toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa muokata sopimusta, mutta ei muuttaa sitä. Sopimuksentekovallan delegointi on ollut perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan rajoitetusti mahdollista ja perustuslain tarkistamisella (ks. erit. HE 60/2010 vp, s. 45—46) pyrittiin edelleen mahdollistamaan kyseinen menettely.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2017 vp

Hallituksen esityksessä ehdotettu asetelma on perustilanteesta poikkeava. Kyse on direktiivin soveltamisalaan kuuluvien, Suomen aiemmin tekemien kahden- tai monenvälisten sopimusten soveltamisen jatkamisesta kokonaan tai joiltakin osin. Tämän päätöksen tekeminen osoitetaan hallituksen esityksen täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momentissa valtioneuvostolle.

Suomen ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä on tehty useita kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä, jotka koskevat sekä oikeusviranomaisten että lainvalvonta- ja esitutkinta- viranomaisten 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. Koska kyse on kahden- tai monenvälisistä sopimuksista, Suomi ei voi yksipuolisesti päättää, jatkaako se sopimuksen määräysten soveltamista joiltakin osin, ja ilmoittaa asiasta komissiolle.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sopimuksentekovallan siirtämistä määrittelevä valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu lisäksi, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (ks. koivavasti PeVL 14/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun lain 1 §:n 2 momentin 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 hyväksytyt ja voimaansaattatun kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamista jatkettaisiin direktiivin täytäntöönpanoa koskevan lain soveltamisen alkaessa. Valtioneuvoston päätösvaltaa rajaisivat lisäksi 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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä delegointi on ehdotetussa muodossa sillä tavoin rajoitettua, ettei sääntely muodostu perustuslain 8 luvun kannalta valtiosääntöisesti ongelmalliseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2017 vp

Helsingissä 17.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen