

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 42/2001 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (eurooppalainen pidätysmääräys)**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Suuri valiokunta on 17 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta puitepäätöksen tekemiseksi eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (U 66/2001 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Raimo Lahti
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

*Ehdotus*

Puitepäätöksen tarkoituksena on luoda säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion tulee panna täytäntöön toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen antama eurooppalainen pidätysmääräys. Keskeisimmät muutokset ovat kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta ja omien kansalaisten erityiskohdelusta luopuminen.

Luovuttamiseen on 2 artiklan mukaan periaatteessa suostuttava määräyksen antaneessa valtiossa annettujen sellaisten lopullisten tuomioiden johdosta, jotka käsittävät vähintään neljän kuukauden vapaudenmenetyksen. Tekojen rangaistavuudella ja rangaistusasteikoilla ei enää olisi merkitystä täytäntöön panevassa jäsenvaltiossa.

Puitepäätöksessä ei ole mainintaa omien kansalaisten erityiskohtelusta. Puitepäätös perustuu

ajatukselle unionin kansalaisuudesta. Asiallisesti kuitenkin rajoitettu kansalaisten suojeleminen on osaksi mahdollista siksi, että 33 artiklan mukaan luovuttamisesta voidaan kieltäytyä, jos henkilöllä olisi Suomessa paremmat mahdollisuudet sopeutua takaisin yhteiskuntaan.

Puheenjohtajavaltio Belgia on 31.10.2001 toimittanut uuden tekstiehdotuksen eurooppalaiseksi pidätysmääräykseksi (13425/01 COPEN 65 CATS 33). Valiokunnalla ei ole ollut käytettävissään ehdotusta suomen kielellä.

Oikeusministeriön täydentävän muistion (5.11.2001) mukaan puheenjohtajavaltion ehdotuksen keskeisin muutos koskee puitepäätöksen soveltamisalan määrittävää 2 artiklaa. Sen 2 kohdaksi sisällytettäisiin ensiksikin luettelo teoista, joiden osalta luovutaan kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta. Tähän luetteloon sisältyy joitakin Euroopan unionin III pilarin yhteis-

työssä harmonisoituja tekoja, mutta pääosin muita rikoksia. Muiden rikosten osalta luovuttamisessa voidaan artiklan 3 kohdan mukaan edellyttää kaksoisrangaistavuutta, jos teko on tehty kokonaan tai osaksi pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella. Kaksoisrangaistavuutta voitaisiin edellyttää myös silloin, kun kysymys on artiklan 4 kohdassa erikseen luetelluista teoista (abortti, eutanasia, seksuaalivat, sananvapaus ja yhdistymisvapaus).

Puheenjohtajavaltio on lisännyt ehdotukseen määräykset edelleen luovuttamisesta. Edelleen luovuttaminen on mahdollista ilman luovuttavan jäsenvaltion lupaa paitsi silloin, kun kysymys on 2 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuista teoista. Jos kysymys on teosta, josta voi seurata kuolemanrangaistus, jatkuvuuteen on aina saatava luovuttaneen jäsenvaltion lupa.

#### ***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvoston kanta on muodostettu EU-asioiden ministerivaliokunnan 12.10.2001 pidetyn kokouksen jälkeen. Tästä valiokunnalle on toimitettu oikeusministeriön muistio 12.10.2001 EU/270901/0765.

Valtioneuvosto pitää rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista tärkeänä osana EU:n jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja suhtautuu puitepäätökseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Puitepäätöksellä pyritään panemaan täytäntöön Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.—16.10.1999) päätelmiä sekä neuvoston niiden mukaisesti 29.11.2000 hyväksymää toimenpide-

ohjelmaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöön panemiseksi rikosasioissa. Puitepäätöksen käytännön etuna pidetään sitä, että päätöksen tullessa voimaan kumoutuvat EU:n välisissä suhteissa nykyisin sovellettavat yleissopimukset.

Valtioneuvosto katsoo, että myös omia kansallaisia koskevien luovuttamisen esteiden poistamiseen voidaan periaatteessa suhtautua myönteisesti. Säättämisyjärjestystä valittaessa on huomattava, että Suomen kansalaisen luovuttaminen tai siirtäminen vastoin tahtoaan on kielletty perustuslain 9 §:n 3 momentissa. Neuvotteluissa tulee tarkastella, mitä luovuttamisesta kieltäytymisen perusteita olisi otettava mukaan takamaan henkilöiden perusoikeuksien toteutuminen. Valtioneuvosto tukee yhteiskuntaan sopeuttamista koskevien 33 ja 34 artiklan mukaan ottamista, koska silloin Suomen kansalaisen luovuttamisen edellytykseksi voidaan asettaa palautusehto.

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti myös kaksoisrangaistavuuden poistamiseen edellyttäen, että ehdotuksen kieltäytymisperusteita tarkastellaan yleisemminkin Suomen oikeusjärjestelmän perusperiaatteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvoteltaessa puitepäätöksestä kiinnitetään kokonaisuudessaan huomiota perusoikeuksien turvaamiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että puitepäätöksen suhde perustuslakiin selvitetään, ennen kuin puitepäätös voidaan hyväksyä.

## **VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

### ***Perustelut***

#### ***Yleistä***

Eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepäätös on uudistuksena erittäin merkittävä, koska uudella järjestelmällä korvataan perinteinen rikoksentekijän luovuttamismenettely eurooppalaisella oikeusalueella. Hanke on Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukainen ja

sen tavoitteet ovat valiokunnan mielestä kannatettavat. Valiokunta yhtyy yleisellä tasolla valtioneuvoston kantaan siitä, että puitepäätöksen tavoitetta voidaan pitää myönteisenä.

Valiokunnan mielestä on aihetta tähdentää kansainvälisen poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamisen ensisijaista tärkeyttä esimerkiksi siihen verrattuna, että pyritäisiin harmonisoimaan rikoslainsäädäntöjä. Yh-

teistyön syventäminen ja sitä kautta mahdollisesti lisääntyvä luottamus eri maiden lainkäyttöjärjestelmiin saattaa lähentää luonnollisella tavalla aikanaan myös aineellisia lainsäädäntöjä.

Komission ehdotuksen mukaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen ja jäsenvaltioiden välisen luovutusmenettelyjen sääntelyssä käytetään puitepäätöstä. Puitepäätös velvoittaa unionisopimuksen 34 artiklan mukaan jäsenvaltioita saatuttavaan tulokseen nähden mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodot ja keinot. Puitepäätöksestä itsestään ei seuraa välitöntä oikeusvaikutusta. Puitepäätökseen päätymistä voidaan nyt pitää ymmärrettävänä asian kiireellisyyden takia, mutta valiokunnan käsityksen mukaan yleissopimus voisi sääntelykeinoona olla yleisesti ottaen tehokkaampi yhtenäisen oikeudellisen alueen luomiseksi tällä alalla.

#### *Kansalaisten luovuttaminen*

Puitepäätösehdotuksen lähtökohtana on, että myös kansalaisia tulee luovuttaa unionimaiden kesken puitepäätöksen mukaisissa tilanteissa.

Suomen kansalaista ei perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaan henkilön oikeus pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan on niin perustavanlaatuisen oikeus, ettei perustuslaissa ole syytä avata siitä poikkeamismahdollisuutta — mitä hallituksen perusoikeusuudistusesityksessä oli ehdotettu (PeVM 25/1994 vp, s. 8/II). Perustuslain johdosta on näin ollen selvää, että kansalaisen luovuttamisesta säättäminen vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä (PeVL 45/2000 vp, s. 6/I).

Nykyisin on poikkeuslakina voimassa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä vuonna 1960 säädetty laki, joka mahdollistaa melko huomattavin rajoituksin Suomen kansalaisen luovuttamisen muuhun pohjoismaahan. Lisäksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain mukaan Suomen kansalainen voidaan tietyissä tapauksissa luovuttaa toiseen EU:n jäsenvaltioon. Tämä mahdollisuus pohjau-

tuu vuonna 1999 supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voimaansaatettuun rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen.

Käsiteltävänä oleva puitepäätösehdotus poikkeaa kiistatta perustuslain 9 §:n 3 momentista. Ehdotuksen lähtökohdat eroavat myös nykyisistä, poikkeuslaeilla avatuista kansalaisten luovuttamismahdollisuuksista, koska puitepäätös laajentaa niitä aivan olennaisesti poistaessaan kansalaisten erityisaseman. On selvää, ettei puitepäätöksen toteuttaminen kansallisessa lainsäädännössä tältä osin ole mahdollista tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotettu eurooppalainen pidätysmääräys merkitsee sitä, että mahdollisuus Suomen kansalaisen luovuttamiseen rikoksen johdosta toiseen EU:n jäsenvaltioon tulee pääsäännöksi eikä ole vain törkeisiin rikoksiin kytkeytyvä poikkeus. Perustuslain 9 §:n 3 momentti tulee tällaisen eurooppalaisen sääntelyn vuoksi sanonnallisesti selvästi harhaanjohtavaksi. Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole kestävä, jos todellinen oikeustila maassa perustuu tällaisessa asiassa olennaisesti perustuslain sanamuodosta eroavaan poikkeuslailla toteutettuun ratkaisuun.

#### *Edelleen luovuttaminen*

Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan siihen, että puitepäätöksessä ei estetä henkilön luovuttamista edelleen toiseen unionin jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon. Jos Suomesta luovutettu kansalainen tai ulkomaalainen luovutettaisiin edelleen toiseen jäsenvaltioon, luovutus tapahtuu kuitenkin sellaisen alueen sisällä, johon Suomi on monella tapaa sitoutunut ja johon se merkittävästi kuuluu kulttuurin ja oikeusperinteidenkin kannalta. Jos jatkoluovutus sen sijaan voisi tapahtua unionin ulkopuoliseen maahan, tällaiset argumentit eivät välttämättä päde. Ertäisen kriittiseksi jatkoluovutusmahdollisuus muodostuu silloin, jos se saattaisi ulottua maahan, jossa luovutettavaa voi uhata kuolemanrangaistus.

Puheenjohtajavaltion ehdotus merkitsee näiden näkökohtien kannalta sinänsä parannusta

komission ehdotukseen verrattuna. Valiokunta pitää kuitenkin ensisijaisena tavoitteena, että puitepäätökseen sisällytetään joko suoranainen kieltö henkilön edelleen luovuttamisesta unionin ulkopuolelle tai jäsenvaltion mahdollisuus asettaa luovuttamisen ehdoksi tällaisen jatkoluovutuksen kieltö. Perustuslain 9 §:stä johtuvista syistä on lisäksi välttämätöntä, että Suomesta luovutettua henkilöä ei ole mahdollista luovuttaa edelleen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, eikä myöskään sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Vastaavanlainen kieltö sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kappaleeseen.

#### *Kaksoisrangaistavuusvaatimus*

Ehdotettu puitepäätös merkitsee laajahkoa luopumista siitä vaatimuksesta, että luovuttamisen edellytyksenä on kyseisen teon rangaistavuus myös Suomen oikeusjärjestyksen mukaan. Kaksoisrangaistavuusvaatimuksesta luopumista on sittemmin vähennetty merkittävästi puheenjohtajavaltion ehdotuksessa. Luopumisen merkitystä lisäksi lieventää 27 artikla. Sen nojalla jokainen jäsenvaltio voi laatia tyhjentävän luettelon teoista, joiden osalta jäsenvaltion oikeusviranomaiset kieltäytyvät pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta sillä perusteella, että se olisi vastoin jäsenvaltion oikeusjärjestelmän peruseriaatteita. Pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta on myös 33 artiklan perusteella mahdollista kieltäytyä, jos asianomaisella henkilöllä on parem-

mat mahdollisuudet sopeutua uudelleen yhteiskuntaan täytäntöönpanosta vastaavassa jäsenvaltiossa ja jos hän suostuu suorittamaan rangaistuksen tässä jäsenvaltiossa.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen järjestely kokonaisuutena on sinänsä unionin alueen sisällä asianmukainen ja hyväksyttävä. Kaikki nykyiset jäsenvaltiot ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäseniä. Mahdollisissa muuttuneissa oloissa ehdotuksen 49 artiklan unionisopimuksen 7 artiklaan kytkeytyvät poikkeuskeinot vaikuttavat riittävältä.

Valiokunnan mielestä on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen 2 artiklan mukaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamisala on varsin laaja. Varsin vähäistenkin rikosten sisällyttäminen alusta alkaen pidätysmääräyksen soveltamisalaan ei ole ainoa ratkaisumahdollisuus. Valiokunta esittää vakavasti harkittavaksi sitä, että ensi vaiheessa luovuttaminen ulotetaan ainoastaan määrättyihin vakaviin rikoksiin. Puitepäätöksessä on valiokunnan mielestä joka tapauksessa tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että alaikäinen rikoksentekijä saadaan luovuttaa vain poikkeuksellisen painavista syistä.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa eräin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
	Pekka Nousiainen /kesk	Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.