

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 5/2007 vp**

Hallituksen esitys rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehdyn sopimuksen, Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen allekirjoittamaan luovutussopimukseen tehdyn pöytäkirjan, Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä keskinäisestä oikeusavusta tehdyn sopimuksen sekä Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tietyistä keskinäiseen oikeusapuun rikosasioissa liittyvistä näkökohdista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehdyn sopimuksen, Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen allekirjoittamaan luovutussopimukseen tehdyn pöytäkirjan, Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä keskinäisestä oikeusavusta tehdyn sopimuksen sekä Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tietyistä keskinäiseen oikeusapuun rikosasioissa liittyvistä näkökohdista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 86/2005

vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- yksikön päällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Viitetieto

Valiokunnan käytettävissä ovat lisäksi olleet valiokunnan vuoden 2005 valtiopäivillä kuulemien seuraavien asiantuntijoiden valiokunnalle antamat kirjalliset lausunnot

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi 1) Washingtonissa 25.6.2003 tehdyn sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä (jäljempänä EU-USA luovutus-sopimus), 2) Brysselissä 16.12.2004 tehdyn pöytäkirjan Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen 11.6.1976 allekirjoittamaan luovutussopimukseen (jäljempänä Suomi-USA luovutuspöytäkirja), 3) Washingtonissa 25.6.2003 tehdyn sopimuksen keskinäisestä oikeusavusta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä (jäljempänä EU-USA oikeusapusopimus) sekä 4) Brysselissä 16.12.2004 tehdyn sopimuksen Suomen tasavallan ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tietyistä keskinäiseen oikeusapuun rikosasioissa liittyvistä näkökohdista (jäljempänä Suomi-USA oikeusapusopimus).

EU-USA luovutussopimus sisältää määräyksiä muun ohella luovuttamiskelpoisista rikoksista samoin kuin luovuttamispyyntöjen esittämismenettelystä ja pyyntöihin liittyvien asiakirjojen toimittamisesta sekä henkilöiden kauttakuljetuksesta. Lisäksi sopimuksessa on määräyksiä sen suhteesta unionin jäsenvaltion ja Amerikan yhdysvaltojen kahdenvälisiin sopimuksiin henkilöiden luovuttamisesta. Suomi-USA luovutuspöytäkirjassa on tarkentavia ja täydentäviä määräyksiä EU-USA luovutussopimuksen suhteesta Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen välillä 1976 tehtyyn rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan sopimukseen (jäljempänä 1976 luovutussopimus).

EU-USA oikeusapusopimus sisältää määräyksiä muun ohella pankkitietojen selvittämisestä, yhteisistä tutkintaryhmistä, videoneuvottelusta, oikeusapupyyntöjen toimittamisesta ja oikeusapumenettelyssä saatujen henkilötietojen

käyttämisestä. Lisäksi sopimuksessa on määräyksiä sen suhteesta unionin jäsenvaltion ja USA:n kahdenvälisiin oikeusapusopimuksiin. Suomi-USA oikeusapusopimuksella sopimuspuolet sitoutuvat noudattamaan EU-USA oikeusapusopimusta ensin mainitussa olevien määräysten mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi lait esityksessä tarkoitettujen velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

EU-USA sopimukset tulevat kansainvälisesti voimaan kolmen kuukauden ja yhden päivän kulluttua sen jälkeen, kun sopimuspuolet ovat vaihtaneet asianmukaiset sitoutumisasiakirjat. Suomi-USA luovutuspöytäkirja ja Suomi-USA oikeusapusopimus tulevat kansainvälisesti voimaan samaan aikaan EU-USA sopimusten kanssa.

Ehdotetut voimaansaattamislait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun niissä tarkoitettut velvoitteet tulevat kansainvälisesti voimaan.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa arvioidaan EU-USA luovutussopimuksen määräyksiä perustuslain 9 §:n 3 ja 4 momentissa olevien niiden kieltojen kannalta, joiden takia Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan eikä ulkomaalaista luovuttaa, jos häntä sen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus. EU-USA oikeusapusopimuksen määräyksiä yhteisistä tutkintaryhmistä perusteluissa arvioidaan perustuslain 1 §:n täysivaltaisuus-sääntelyn näkökulmasta ja oikeusapumenettelyssä saatujen tietojen käyttöä koskevia määräyksiä perustuslain 10 §:n säännösten kannalta henkilötietojen suojasta. Perustelujen mukaan

EU-USA sopimukset voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotukset laeiksi niiden voimaansaattamisesta käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Sama koskee EU-USA sopi-

muksiin nähden epäitsenäisiä Suomi-USA luovutuspyytäkirjaa ja Suomi-USA oikeusapusopimusta sekä ehdotuksia niiden voimaansaattamislaeiksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Hyväksymisen tarpeellisuus

EU-USA sopimukset. EU-USA sopimukset perustuvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä unionisopimus) 24 ja 38 artiklan määräyksiin.

Euroopan unionin neuvosto voi unionisopimuksen 24 artiklan 1 kohdan nojalla valtuuttaa puheenjohtajavaltion, tarvittaessa komission avustamana, aloittamaan neuvottelut kahden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehtävästä sopimuksesta unionisopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan V osaston soveltamisesta. Neuvosto tekee tällaiset sopimukset puheenjohtajavaltion suostuksesta.

Sopimukseen voi unionisopimuksen 24 artiklan 4 kohdan ja 38 artiklan perusteella sisältyä määräyksiä myös poliisi- ja rikosoikeusyhteistyötä koskevaan unionisopimuksen VI osastoon kuuluvista asioista. Tällainen sopimus ei unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdan mukaan sido sellaista jäsenvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvostossa, että kyseisen jäsenvaltion on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä. Muut neuvoston jäsenet voivat kuitenkin sopia sopimuksen soveltamisesta väliaikaisesti. Tällöin sopimusta sovelletaan väliaikaisesti myös niihin jäsenvaltioihin, jotka ovat ilmoittaneet valtiosääntönsä edellyttämien menettelyjen noudattamisesta.

Perustuslakivaliokunta on Amsterdamin sopimuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 10/1998 vp, s. 7/II) katsonut unionisopimuksen 24 artiklaa tuolloin vastanneen J.14 artiklan turvaavan unionin jäsenvaltiolle sen ilmoituksesta riippuvan erillisen ratifiointimahdollisuuden. Valiokunnan mielestä sopimusmääräykset kuitenkin uskoivat sopimusketkovaaltoa valtiösääntönsä ulkopuolisille toimielimille liittymissopimukseen nähden uusilla aloilla. Tämä oli valiokunnan käsityksen mukaan ristiriidassa sopimusketkovaaltoa koskevan tuolloisen perustuslakisääntelyn kanssa ja aiheutti Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelemisen supistetussa perustuslainsäätämisympäristössä.

Nizzan sopimuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 38/2001 vp, s. 6—7) valiokunta arvioi sopimusketkovaaltoa alan pysyvän sittemmin hyväksytyin ja nykyisin voimassa olevan unionisopimuksen 24 artiklassa ennallaan Amsterdamin sopimukseen verrattuna. Valiokunta ei pitänyt Nizzan sopimuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavana seikkana myöskään tuolloin uusia määräyksiä jäsenvaltioiden mahdollisuudesta sopia 24 artiklan nojalla tehdyn sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta myös sellaiseen jäsenvaltioon, joka on ilmoittanut valtiosääntönsä mukaisten menettelyjen noudattamisesta. Sääntelyn katsottiin mahdollistavan tilanteen, jossa määräenemmistöllä päätetty sopimus tulee väliaikaisesti voimaan myös sitä vastustaneessa ja mainitun ilmoituksen tehneessä jäsenvaltiossa. Valiokunta piti järjestelyä varsinkin laajentuneen unionin oloissa käytännön välttämättömyytenä ja arvioi järjestelyn mahdollistaman täysi-

valtaisuusrajoituksen sillä tavoin vähäiseksi, ettei se vaikuttanut sopimuksen käsittelyjärjestykseen.¹

Käsiteltävinä ovat EU-USA sopimukset ovat ensimmäiset unionisopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla tehdyt sopimukset rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Sopimukset on neuvoteltu unionin neuvoston 26.4.2002 puheenjohtajavaltiolle antaman valtuuden nojalla ja allekirjoitettu 25.6.2003 Washingtonissa. Suomi on tehnyt unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen valtiosääntönsä mukaisten menettelyjen noudattamisesta 6.6.2003 pidetyssä oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa. Vastaavanlaisen ilmoituksen on Suomen lisäksi antanut 11 muuta jäsenvaltiota. EU-USA sopimusten väliaikaisesta soveltamisesta ei ole sovittu.

Eduskunnan hyväksyminen on Suomessa valtiosäännön mukainen menettely päätettäessä sitoutumisesta perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin kansainvälisiin velvoitteisiin. Tällaisia ovat muiden ohella sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Esityksen perusteluista ilmenee, että EU-USA sopimukseen sisältyy runsaasti lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan suostumus EU-USA sopimukseen on siten Suomen valtiosäännön mukaan tarpeen.

EU-USA sopimusten hyväksymisen merkitys.

Suomi ei muodollisesti ole EU-USA sopimusten osapuoli, vaikka näitä sopimuksia sovelletaan EU-USA luovutus sopimuksen 20 artiklan ja EU-USA oikeusapusopimuksen 16 artiklan perusteella myös Euroopan unionin jäsenvaltioihin. Kysymys on Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehdyistä sopimuksista, ku-

ten sopimusten nimikkeistä, johdantokappaleista ja sopimuspuolia koskevista määräyksistä käy ilmi. Jäsenvaltion muodollista asemaa sopimuspuoliin verrattuna ilmentää myös se, että unionisopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla tehty sopimus voi tulla väliaikaisesti sovellettavaksi myös sellaiseen jäsenvaltioon, joka on neuvostossa ilmoittanut valtiosääntönsä edellyttämien menettelyjen noudattamisesta.

Näistä syistä eduskunta ei tällaisten sopimusten hyväksymisestä päättäessään valiokunnan mielestä päättää suostumuksen antamisesta Suomen erilliseen sitoutumiseen näihin sopimukseen.² Eduskunta päättää sen sijaan siitä, onko Suomen puolelta estettä Euroopan unionin neuvostossa tehtävälle, unionisopimuksen 24 ja 38 artiklaan perustuvalla päätöksellä sopimukseen sitoutumisesta. Aikanaan tehtäväksi tulevan neuvoston päätöksen kansallinen valmistelu toteutetaan Suomessa perustuslain 93 §:n 2 momentin ja 96 §:n säännösten takia vielä erikseen.

Suomi-USA velvoitteet. Suomi-USA luovutus pöytäkirja ja Suomi-USA oikeusapusopimus ovat asiasisällöltään EU-USA sopimuksia tarkentavia ja täydentäviä. Muodollisesti ne ovat Suomen ja USA:n välillä tehtyjä kahdenvälisiä valtiosopimuksia, jotka sisältävät runsaasti lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan suostumus pöytäkirjaan ja sopimukseen on siksi tarpeen.

Hyväksymispäätöksen ala

Esityksen perusteella eduskunta hyväksyy EU-USA sopimukset samoin kuin Suomi-USA velvoitteet kokonaisuudessaan. Jälkimmäisten kohdalla tämä vastaa perustuslain 94 §:n 1 momen-

¹ Valiokunta on tarkastellut unionisopimuksen 24 artiklaan (tai sitä vastaavaan) perustuvia unionin sopimuskentekovallan järjestelymahdollisuuksia Suomen valtiosäännön näkökulmasta myös lausunnossa valtioneuvoston selonteosta valmistauduttaessa hallitusten väliseen konferenssiin (PeVL 7/2003 vp, s. 6—7) ja lausunnossa sopimuksesta Euroopan perustuslaiksi (PeVL 36/2006 vp, s. 8—9).

² Unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdasta tavanomaisesti käytetty ilmaisu "ratifiointioptio" on harhaanjohtava, koska se viittaa jäsenvaltiolla olevaan erilliseen mahdollisuuteen sitoutua sopimukseen ratifioimalla se (vrt. myös PeVL 10/1998 vp, s. 7/II, jossa po. sopimusmääräyksen todetaan turvaavan jäsenvaltiolle "erillisen ratifiointimahdollisuuden", ja PeVL 7/2003 vp, s. 6/II, jonka mukaan jäsenvaltio voi asettaa "kansallisen ratifioinnin" 24 artiklan nojalla tehdyn sopimuksen sitovuuden edellytykseksi).

tin sanamuotoon perustuvaa ja jo vakiintunutta käytäntöä (PeVL 36/2006 vp, s. 3/II).

Valtiosäännön mukainen menettely edellyttää myös EU-USA sopimusten hyväksymistä esityksessä ehdotetulla tavalla kokonaisuudessaan. Unionisopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla tehdyt EU-USA sopimukset eivät muodollisesti ole ns. sekasopimuksia eli jaetun toimivalan sopimuksia, eikä niitä sen vuoksi hyväksytä sekasopimusten tapaan (PeVL 16/2005 vp, s. 3) vain Suomen toimivaltaan kuuluvilta osilta. Esitys on tältä osin asianmukainen.

Voimaansaattaminen

Voimaansaattamislait

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan — perustuslain 93 §:n 2 momentista johtuvien poikkeuksin — tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Perustuslain nämä säännökset koskevat Suomen valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita, eivätkä ne valiokunnan mielestä välttämättä edellytä valtiosisäisiä toimia Euroopan unionin tekemien kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseksi. Poliisi- ja rikosoikeusyhteistyön alalla tehtyjen sopimusten asema osana Euroopan unionin jäsenvaltioissa sovellettavaa unionin oikeutta on kuitenkin nykyisin jossain määrin epäselvä. Sisällöltään EU-USA sopimusten kaltaisten, yksilön oikeusasemaa koskevien velvoitteiden voimassaoloperusteen jättäminen oikeudellisesti epäselväksi ei olisi asianmukaista. Valtiosisäisistä voimaansaattamistoimista luopumisen ongelmallisuutta lisäksi nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa se, että molemmat EU-USA sopimukset muodostavat yhdessä Suomen ja USA:n kesken kahdenvälisesti tehtyjen velvoitteiden kanssa asiasisällöltään kiinteän kokonaisuuden ja että mainittujen kahdenvälisten sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset tulee joka tapauksessa saattaa perustuslain 95 §:n 1 momentin takia voimaan lailla. Unionin oikeudesta ei valiokun-

nan mielestä johdu estettä EU-USA sopimusten voimaansaattamiselle jäsenvaltion kansallisella lailla.

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset laeiksi sekä Suomi-USA velvoitteiden että EU-USA sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja on valiokunnan mielestä näiltä osin asianmukainen.

Valiokunta kiinnittää huomiota EU-USA luovutusopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen 1 §:ssä käytettyyn sanamuotoon. Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat sen mukaan lakina voimassa "sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut". Samaan tapaan on muotoiltu EU-USA oikeusapusopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen 1 §.

Tällaista muotoilua käytetään Suomen valtiosopimuksia koskevien voimaansaattamislakien blankosäännöksissä. Suomi ei kuitenkaan muodollisesti ole EU-USA sopimusten osapuoli. Näiden sopimusten määräykset tulevat Suomea sitoviksi Euroopan unionin jäsenvaltiona ja unionin neuvoston päätösten perusteella, vaikka neuvoston lopullinen päätös sopimukseen sitoutumisesta edellyttääkin Suomessa valtiosäännön mukaisten menettelyjen noudattamista. Laki ehdotusten sanamuotoa on näistä syistä asianmukaista tarkistaa kuulumaan esimerkiksi seuraavasti: "...määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin ne sitovat Suomea Euroopan unionin jäsenvaltiona."

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella voidaan EU-USA luovutusopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n mukaan antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään myös lain voimaantulosta. Tästä on säännös lakiehdotuksen 3 §:ssä. Vastaava sääntely valtioneuvoston asetuksenantovallasta sisältyy esityksen muihinkin lakiehdotuksiin.

Valtioneuvosto vastaa perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Valiokunta on perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä katsonut, että perustuslain 93 §:n 2 momentin ilmaisu Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, jollaisista silloisia Schengenin sopimuksia voitiin pitää esimerkkeinä (PeVM 10/1998 vp, s. 27/I, ks. myös PeVL 49/2001 vp, s. 2/II). Valiokunta on sittemmin katsonut myös unionin rakenteiden ulkopuolella tehdyn Prümin sopimuksen rinnastuvan sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin (PeVL 56/2006 vp, s. 5/I).

EU-USA sopimusten voimaansaattamislakien täytäntöönpanossa on riidatta kysymys Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Näiden lakien täytäntöönpanoasetusten antaminen kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin takia valtioneuvostolle. Saman perustuslainkohdan johdosta myös lakien voimaantulosta tulee säätää valtioneuvoston asetuksella (PeVL 49/2001 vp, s. 3), kuten hallituksen esityksessä on ehdotettu tehtäväksi.

Suomi-USA luovutuspyytäkirja ja Suomi-USA oikeusapusopimus ovat muodollisesti unionin rakenteiden ulkopuolella tehtyjä Suomen ja USA:n välisiä valtiosopimuksia. Asiallisesti ne ovat kuitenkin EU-USA sopimukseen kiinteästi liittyviä ja osaksi EU-USA sopimusten edellyttämiä. Euroopan unionin tulee esimerkiksi EU-USA luovutussopimuksen 3 artiklan 2 (a) kohdan mukaan varmistaa, että kukin jäsenvaltio hyväksyy USA:n kanssa tekemällään kirjallisella välineellä voimassa olevan kahdenvälisen luovutussopimuksen soveltamisen kyseisen 3 artiklan määräysten pohjalta mukautettuna. Suomi-USA luovutuspyytäkirja on sen 1 artiklassa olevan nimenomaisen maininnan mukaan tehty EU-USA luovutussopimuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla. Suomi-USA oikeusapusopimuksessa viitataan vastaavasti EU-USA oikeusapusopimuksen 3 artiklan 3 kohtaan. Sen (a) alakohdan mukaan Euroopan unioni omalta osaltaan varmistaa, että EU-USA oikeusapusopimuksen määräyksiä sovelletaan, jos unionin jäsenvaltion ja USA:n välillä ei ole voimassa

olevaa kahdenvälistä sopimusta keskinäisestä oikeusavusta.

Suomi-USA velvoitteissa on kysymys sellaisista unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavista asioista, jotka kuuluvat perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan. Valiokunnalla ei siksi ole huomautettavaa lakiehdotusten asetuksenantovaltuuksista.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Luovutuskelpoiset rikokset

Luovutuskelpoisista rikoksista määrätään EU-USA luovuttamissopimuksen 4 artiklassa, joka Suomi-USA luovutuspyytäkirjan 1 (b) kohdan mukaan korvaa — sellaisena kuin se on pyytäkirjan liitteen 1 artiklassa — vuoden 1976 luovutussopimuksen määräykset asiasta. Sopimusmääräykset perustuvat kaksoisrangaistavuuden periaatteeseen ja edellyttävät tekoa, josta voidaan sekä luovutuspyynnön esittäneen että pyynnön vastaanottaneen valtion lainsäädännön mukaan tuomita yli vuoden pituinen vankeusrangaistus tai ankarampi rangaistus. Tällaiseen rangaistusasteikkoon ja kaksoisrangaistavuuteen perustuvat määräykset luovutuskelpoisista rikoksista eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta (ks. PeVL 18/2003 vp, s. 3).

Luovuttamisesta kieltäytymisen perusteet

EU-USA luovuttamissopimus ei sisällä nimenomaisia määräyksiä luovuttamispyynnön vastaanottaneen valtion oikeudesta kieltäytyä henkilön luovuttamisesta. Näiltä osin sopimuksessa viitataan yhtäältä kahdenvälisiin luovutussopimukseen sekä toisaalta valtion perustuslain periaatteisiin ja valtiota sitoviin oikeudellisiin päätöksiin.

EU-USA luovutussopimus ei sen 17 artiklan 1 kohdan mukaan estä pyynnön vastaanottanutta valtiota käyttämästä pyynnön epäämisen perusteena sopimuksen piiriin kuulumatonta sellaista seikkaa, josta määrätään unionin jonkin jäsenvaltion ja USA:n kesken tehdystä kahdenvälisessä luovuttamissopimuksessa. Vuoden 1976 luovuttamissopimuksen 7 artikla sisältää mää-

räyksiä luovuttamisesta kieltäytymisen edellytyksistä, eikä nyt käsiteltävänä olevilla sopimuksilla puututa näihin määräyksiin.

Pyynnön vastaanottaneen valtion perustuslain periaatteet samoin kuin valtiota sitovat lopulliset oikeudelliset päätökset voivat niin ikään estää valtiota täyttämästä luovuttamisveloitetaan, kuten tällaisessa tilanteessa noudatettavaa menettelyä koskevasta EU-USA luovutus sopimuksen 17 artiklan 2 kohdasta välillisesti ilmenee. Sen mukaan pyynnön vastaanottanut ja pyynnön esittänyt valtio kuulevat toisiaan, jos EU-USA luovutus sopimuksessa tai sovellettavassa kahdenvälisessä sopimuksessa ei ole määräyksiä asian ratkaisemisesta. Kuulemisveloite sitoo myös Suomea, sillä vuoden 1976 luovutus sopimuksessa ei ole määräyksiä tällaisessa tilanteessa noudatettavasta menettelystä.

Luovuttamisesta kieltäytymisen perusteiden kannalta merkityksellinen on lisäksi vuoden 1976 luovutus sopimuksen 12 artikla, johon ei nyt käsiteltävinä olevilla velvoitteilla puututa. Päätös luovuttamispyyntöön suostumisesta tehdään sen mukaan luovuttamispyynnön vastaanottaneen valtion lakien mukaisesti. Luovutettavaksi pyydytyllä on lisäksi oikeus käyttää hyväkseen kaikkia ao. valtion lain mukaisia muutos hakukeinoja.

Luovuttamista koskevaan lainsäädäntöön Suomessa kuuluvat rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetussa ns. yleisessä luovuttamislaissa olevan sääntelyn lisäksi perustuslain 9 §:n 3 momentin säännökset Suomen kansalaisen luovuttamisesta samoin kuin perustuslain 9 §:n 4 momentissa oleva kielto luovuttaa ulkomaalaista henkilöä, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Suomea velvoittaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan määräys, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella valtio rikkoo ihmisoikeussopimusta, jos se luovuttaa henkilön toiseen maahan 3 artiklassa kiellettyihin olosuhteisiin.³ Niin ikään kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklassa kielletään sopimusvaltiota luovuttamasta ketään toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi. Asiaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeus kirjan 19 artiklassa. Ketään ei sen 2 kohdan mukaan saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Käsiteltävänä oleva sopimusjärjestely ei — kun otetaan huomioon EU-USA luovutus sopimuksen 17 artiklan ja vuoden 1976 luovutus sopimuksen 12 artiklan määräykset — lähtökohdiltaan muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Sopimusmääräyksiä on kuitenkin aiheellista arvioida tarkemmin Suomen kansalaisen aseman samoin kuin kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta. Lisäksi on tarpeen arvioida nykyistä sopimusta täydentäviä uusia määräyksiä kolmannen valtion luovuttaman henkilön kauttakuljetuksesta.

Suomen kansalaisen luovuttaminen

Suomen kansalaista ei perustuslain aiemmin voimassa olleen 9 §:n 3 momentin mukaan saanut karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Tätä ehdotonta kansalaisen luovuttamis- ja siirtokieltoa on vastikään lievennetty 1.10.2007 voimaan tulleella lailla. Sen mukaan lailla voidaan säätää, että Suomen kansalainen voidaan mm. rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Ihmisoikeuksien ja oikeusturvan takaamista koskevan vaatimuksen aineellinen sisältö määräytyy perustuslain perusoikeussäännösten ja Suomen kansainvälis-

Suomen kansalaisen luovuttaminen

Suomen kansalaista ei perustuslain aiemmin voimassa olleen 9 §:n 3 momentin mukaan saanut karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Tätä ehdotonta kansalaisen luovuttamis- ja siirtokieltoa on vastikään lievennetty 1.10.2007 voimaan tulleella lailla. Sen mukaan lailla voidaan säätää, että Suomen kansalainen voidaan mm. rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Ihmisoikeuksien ja oikeusturvan takaamista koskevan vaatimuksen aineellinen sisältö määräytyy perustuslain perusoikeussäännösten ja Suomen kansainvälis-

³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio tapauksessa Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta (7.7.1989).

ten ihmisoikeusvelvoitteiden perusteella (ks. PeVM 5/2005 vp, s. 3/II).

EU-USA luovutussopimuksella tai Suomi-USA luovutuspöytäkirjalla ei puututa Suomen ja USA:n välillä tehdyn kahdenvälisen sopimuksen määräyksiin sopimuspuolen omien kansalaisten luovuttamisesta. Sopimus ja pöytäkirja ovat siksi ongelmattomia perustuslain 9 §:n 3 momentin säännösten kannalta.

Vuoden 1976 luovuttamissopimuksen 12 artiklan mukaan päätös luovuttamispyyntöön suostumisesta tehdään sen valtion lakien mukaisesti, jolta luovuttamista pyydetään. USA:n esittämään Suomen kansalaista koskevaan luovutuspyyntöön ei voida perustuslain 9 §:n 3 momentin ja vuoden 1976 luovutussopimuksen 12 artiklan takia suostua, ellei Suomen kansalaisen luovuttamismahdollisuudesta säädetä perustuslain kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla lailla.

Kuolemanrangaistus

Luovuttamispyynnön vastaanottanut valtio voi — jos pyynnössä tarkoitettu rikoksesta on sen esittäneen valtion lakien mukaan mahdollista langettaa kuolemantuomio ja jos samasta rikoksesta ei pyynnön vastaanottaneessa valtiossa voida sellaista tuomiota langettaa — EU-USA luovutussopimuksen 13 artiklan perusteella suostua luovuttamiseen sillä edellytyksellä, että kuolemantuomiota ei langeteta pyynnön kohteena olevalle henkilölle tai että mahdollisesti langetettavaa tuomiota ei panna täytäntöön.

Luovuttamispyynnön vastaanottanut valtio voi EU-USA luovuttamissopimuksen 3 artiklan 1 (j) kohdan mukaan soveltaa sopimuksen 13 artiklaa kahdenvälisen sopimuksen kuolemantuomiota koskevien määräysten sijaan tai niiden puuttuessa. Suomi-USA luovutuspöytäkirjassa on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan Suomi soveltaa näiltä osin vastaisuudessaakin vuoden 1976 luovutussopimuksen määräyksiä. Järjestely ei vaikuta EU-USA luovutussopimuksen eikä Suomi-USA luovutuspöytäkirjan käsittelyjärjestykseen.

Luovuttamisesta voidaan vuoden 1976 luovuttamissopimuksen 9 artiklan nojalla kieltäy-

tyä, jollei luovuttamista pyytävä valtio anna pyynnön vastaanottaneen valtion riittäviksi katsovia takeita siitä, ettei kuolemanrangaistusta määrätä, tai jos määrätään, sitä ei panna sellaisena täytäntöön. Päätös luovuttamispyyntöön suostumisesta tehdään tällaisessakin tapauksessa sopimuksen 12 artiklan perusteella pyynnön vastaanottaneen valtion lakien mukaisesti.

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan kehtään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Selvää on, ettei tavallisella lailla voida 1.10.2007 voimaan tulleeseen perustuslain 9 §:n 3 momentin muutokseen sisältyvän vaatimuksen vuoksi säätää Suomen kansalaisen luovuttamisesta tilanteessa, jossa hänelle on mahdollista langettaa kuolemanrangaistus. Ulkomaa-laista ei perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt jo mahdollisuutta tuomita Suomen alueella kuolemanrangaistus perustuslain tätä rangaistusta koskevan yksiselitteisen ja ehdottoman kiellon vastaisena (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I). Luovuttamispyyntöön suostuminen edellyttää vuoden 1976 luovutussopimuksen mukaan valiokunnan tämän kannanoton pohjalta riittäviä takeita siitä, ettei kuolemanrangaistusta määrätä. Pelkkä täytäntöönpanosta luopuminen ei siten poista luovuttamiselle perustuslaista johtuvia esteitä siinä tapauksessa, että henkilön luovuttamista pyydetään oikeudenkäyntiä varten.

Kauttakuljetus

Euroopan unionin jäsenvaltio voi EU-USA luovutussopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan antaa luvan sellaisen henkilön kauttakuljetukselle alueensa kautta, jonka kolmas valtio luovuttaa USA:han tai jonka USA luovuttaa johonkin kolmanteen valtioon. Tätä sopimusmääräystä sovelletaan EU-USA luovutussopimuksen 3 artiklan 1 (j) kohdan perusteella vain, jos kahdenvälisessä sopimuksessa ei ole määräyksiä kauttakuljetuksesta. Koska vuoden 1976 luovutussopimuksen 20 artiklassa on asiasta määräyksiä, ei

EU-USA luovutussopimuksen 12 artiklan 1 kohta ole merkityksellinen sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta.

Kolmannen valtion USA:lle luovuttaman henkilön siirtämisestä ilmaitse on määräyksiä EU-USA luovutussopimuksen 12 artiklan 3 kohdassa. Tätä kohtaa sovelletaan sopimuksen 3 artiklan 1 (j) kohdan mukaan silloin, kun kahdenvälisessä sopimuksessa ei ole täsmennetty ilma-aluksen reittisuunnitelmasta poikkeavan välilaskun suhteen noudatettavaa menettelyä. EU-USA luovutussopimuksen 12 artiklan 3 kohtaa sovelletaan Suomi-USA luovutuspöytäkirjan 1 (j) kohdan mukaan sellaisena kuin se on pöytäkirjan liitteen 9 artiklassa.

Kauttakuljetuslupaa ei mainitun 9 artiklan mukaan vaadita, jos käytetään ilmakuljetusta eikä reittisuunnitelmaan kuulu välilaskua kauttakulkuvaltion alueella. Jos reittisuunnitelmasta poikkeava välilasku tapahtuu, voi välilaskun kohteena oleva valtio vaatia kauttakulkuvaltion, jolloin lupapyyntö on sisällettävä kuvaus kuljetettavasta henkilöstä ja lyhyt kuvaus tapauksesta.

Pöytäkirjaliitteen 9 artiklan määräyksiä sovelletaan vuoden 1976 luovutussopimuksen 20 artiklan 3 kohtana. Artiklan 1 kohta koskee kauttakuljetuksen edellytyksiä. Kolmannen valtion toiselle sopimusvaltiolle luovuttaman henkilön kuljettamiseksi toisen sopimusvaltion alueen kautta vaaditaan sen mukaan muun ohella, että edellytykset henkilön luovuttamiselle myös kauttakulkuvaltiossa ovat olemassa. Näihin edellytyksiin kuuluvat Suomen perustuslain säännökset Suomen kansalaisen luovuttamisesta ja kiellosta luovuttaa henkilöä, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Vaatimus kauttakulkuvaltion lainsäädännön mukaisten luovuttamisedellytysten täyttymisestä koskee vuoden 1976 luovutussopimuksen 20 artiklan 1 kohdan sanamuodon perusteella molempia saman artiklan uudessa 3 kohdassa tarkoitettuja ilmakuljetustilanteita. Sopimusmääräykset eivät siten oikeuta kuljettamaan kolmannen valtion USA:lle luovuttamaa henkilöä Suomen alueen tai ilmatilan kautta, jos henkilöä

ei ole Suomen lainsäädännön mukaan sallittua luovuttaa. Toisaalta Suomen viranomaiset voivat antaa ilma-aluksen välilaskutapauksessa luvan henkilön kauttakuljetukselle vain Suomen lainsäädännön mukaisten luovuttamisedellytysten täytyessä. Sopimusjärjestely ei näin ollen ole ristiriidassa perustuslaista johtuvien vaatimusten kanssa.

Yhteiset tutkintaryhmät

EU-USA oikeusapusopimuksen 5 artiklan ja Suomi-USA oikeusapusopimuksen liitteen 2 artiklan määräykset yhteisten tutkintaryhmien perustamisen ja toiminnan mahdollistamisesta ovat merkityksellisiä täysivaltaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn kannalta.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin säännöstä valtion täysivaltaisuudesta on perustuslain esitöiden mukaan tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II).

Suomi osallistuu perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Momentilla on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa. Perustuslain esitöissä todetaan olevan perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat Suomen täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II).

Yhteisiä tutkintaryhmiä voidaan sopimusmääräysten mukaan perustaa ja niiden toiminta sopimuspuolten alueella sallia rikostutkinnan ja syytteenpanon helpottamiseksi, jos Suomi ja USA katsovat sen tarpeelliseksi. Yhteisten tutkintaryhmien perustamisen ja toiminnan mahdollistaminen on tavanomaista nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Suomessa esimerkiksi on asiasta voimassa yleisesti sovellettava laki yhteisistä tutkintaryhmistä. Sopi-

musmääräykset eivät näiltä osin sanottavasti vaikuta Suomen täysivaltaisuuteen eivätkä ole perustuslain kannalta ongelmallisia.

Käsiteltävinä olevissa sopimuksissa ei ole määräyksiä yhteisten tutkintaryhmien toimivaltuuksista. Suomessa tällainen tutkintaryhmä toimii edellä mainitun lain 3 §:n perusteella Suomen viranomaisten johdon ja valvonnan alaisena Suomen lainsäädännön mukaisesti.

Tutkintaryhmän toimintaa koskevista periaatteista, kuten sen koostumuksesta, kestosta, sijainnista, organisaatiosta, tehtävistä, tarkoituksesta ja jonkin jäsenvaltion lähettämien tutkintaryhmän jäsenten rikostutkintaan osallistumisen ehdoista toisen valtion alueella sovitaan EU-USA oikeusapusopimuksen 5 artiklan 2 kohdan ja Suomi-USA oikeusapusopimuksen 12 artiklan 2 kohdan perusteella asianomaisten valtioiden nimeämien rikostutkinnasta ja syytteesenpanosta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten kesken.

Viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisluonteisista seikoista on nykyisin tavanomaista sopia asianomaisten valtioiden viranomaisten kesken tehtävillä ns. kansainvälisillä hallintosopimuksilla. Suomen viranomaisen voi tehdä tällaisia sopimuksia vain asialliselta merkitykseltään vähäisistä asioista. Kansainväliseen hallintosopimukseen ei voi ottaa määräyksiä esimerkiksi yhteisen tutkintaryhmän toimivaltuuksista tai muista sellaisista asioista, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (ks. PeVL 16/2004 vp, s. 4). Käsiteltävinä olevien sopimusten määräykset eivät näin ymmärrettyinä ja sovellettuina muodostu ongelmallisiksi sopimuksentekovaltaa koskevien perustuslain 93 ja 94 §:n säännösten kannalta.

Tietojen käyttörajoitukset

EU-USA oikeusapusopimuksen 9 artiklassa ja Suomi-USA oikeusapusopimuksen 6 artiklassa on määräyksiä oikeusapupyynnön perusteella saatujen henkilö- ja muiden tietojen käyttörajoit-

tuksista. Mainitut artikkelit eivät niissä olevan nimellisen määräyksen mukaan rajoita pyynnön vastaanottanutta valtiota asettamasta yksittäistapauksessa lisäehtoja, jos pyyntöön ei voida suostua ilman tällaisia ehtoja. Määräykset eivät siten estä Suomen viranomaisia asettamasta tietojen käytölle mahdollisesti tarvittavia lisäehtoja muun muassa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen henkilötietojen suojaamiseksi tai sen varmistamiseksi, ettei tietojen käyttäminen johda esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tuomitsemiseen tai täytäntöönpanoon taikka kidutukseen tai muuhun ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun (ks. PeVL 51/2002 vp, s. 3/II). Suomen viranomaisten on toisaalta perustuslaista johtuvista syistä asetettava yksittäistapauksessa mahdollisesti tarvittavia lisäehtoja luovutettavien tietojen käytölle, jos se on perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi tarpeen. Sopimusmääräykset eivät muodostu näiltä osin ongelmallisiksi perustuslain kannalta.

Hyväksymisestä ja lakiehdotuksista päättäminen

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä, paitsi milloin velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, jolloin sen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan äänten enemmistö. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattava lakiehdotus puolestaan käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, lakiehdotus on sitä lepäämään jättämättä hyväksyttävä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Käsiteltävinä olevien sopimusten hyväksymisestä voidaan edellä esitetyn perusteella päättää äänten enemmistöllä. Lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen

1) Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä Washingtonissa 25.6.2003 tehtyyn sopimukseen rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta,

2) Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen allekirjoittamaan luovutus sopimukseen Brysselissä 16.12.2004 tehtyyn pöytäkirjaan,

3) Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä Washingtonissa 25.6.2003 tehtyyn sopimukseen keskinäisestä oikeusavusta sekä

4) Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen välillä Brysselissä 16.12.2004 tehtyyn sopimukseen tietyistä keskinäiseen oikeusapuun rikosasioissa liittyvistä näkökohdista,

että niiden hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /r

Ville Niinistö /vihr
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.