

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2001 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (eurooppalainen pidätysmääräys)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 12 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (eurooppalainen pidätysmääräys) (U 66/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Johannes Koskinen
- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen ja hallitusneuvos Hannu Taimisto, oikeusministeriö

- suurlähettiläs Antti Satuli, ulkoasiainministeriö
- valtionsyyttäjä Jarmo Rautakoski ja ylitarkastaja Minna Melender, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikosylitarkastaja Markku Ryymin, keskusrikospoliisi
- toiminnanjohtaja Frank Johansson, Amnesty International, Suomen osasto ry
- vanhempi lakimies Sari Sirva, Pakolaisneuvonta ry
- professori Martti Koskeniemi
- professori Pekka Koskinen
- professori Raimo Lahti
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Pekka Viljanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Puitepäättösehdotus

Ehdotus perustuu Tampereella 15. ja 16.10.1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmiin sekä neuvoston 29.11.2000 hyväksymään toimenpideohjelmaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi rikosasioissa. Puitepäättösehdotus on yksi niistä toimenpiteistä, joiden toteuttamisaikataulua on nopeutettu Yhdysvaltoihin kohdistuneen terrorismihyökkäyksen johdosta. Eurooppa-neuvosto on 21.9.2001 ylimääräisessä kokouksessaan keho-

tanut oikeus- ja sisäasioiden neuvostoa vahvistamaan viimeistään 6. ja 7.12.2001 pidettävässä istunnossaan eurooppalaista pidätysmääräystä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Puitepäättöksellä on tarkoitus luoda säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion tulee panna täytäntöön eurooppalainen pidätysmääräys, jonka toisen jäsenvaltion oikeusviranomainen on antanut. (Komission ehdotuksessa käytetään käsitettä "pidätysmääräys", joka on myös valtioneuvoston kirjelmän otsikossa. Kirjelmässä käyte-

tään myöhemmin johdonmukaisesti ja perustellusti käsitettä "luovuttamismääräys". Myös valiokunnan lausunnossa käytetään tätä käsitettä).

Luovutusmääräys voitaisiin antaa rikosasiain oikeudenkäynneissä annettujen

- lainvoimaisten tuomioiden ja poissaolotuumion täytäntöönpanemiseksi, joihin sisältyy vähintään neljän kuukauden vapaudenmenetys tai turvaamistoimenpide määräyksen antaneessa jäsenvaltiossa ja
- muiden täytäntöönpanokelpoisten oikeuden päätösten osalta, joihin sisältyy vapaudenmenetys ja jotka koskevat rikosta, jonka enimmäisrangaistus on vähintään 12 kuukauden vapaudenmenetys tai turvaamistoimenpide määräyksen antaneessa jäsenvaltiossa.

Keskeisimmät muutokset nykyiseen luovutusmenettelyyn nähden ovat kaksoisrangaistavuudesta ja omien kansalaisten erityiskohtelusta luopuminen.

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

Muutetusta ehdotuksesta tehdyn oikeusministeriön muistion (5.11.2001) mukaan ehdotuksen keskeisin muutos koskee soveltamisalaa määrittävää 2 artiklaa. Artiklan 2 kohdaksi sisällytetäisiin luettelo teoista, joiden osalta luovutaan kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta. Luettelossa on mainittu Euroopan unionin III pilarin yhteistyössä harmonisoituja rikoksia, mutta pääosin muita rikoksia. Muiden rikosten osalta luovuttamisessa voidaan artiklan 3 kohdan mukaan edellyttää kaksoisrangaistavuutta, jos teko on tehty kokonaan tai osaksi pyynnön vastaanotaneen jäsenvaltion alueella. Kaksoisrangaistavuutta voitaisiin edellyttää myös silloin, kun kysymys on artiklan 4 kohdassa erikseen luetel-

luista teoista (abortti, eutanasia, seksuaalitavat, sananvapaus ja yhdistymisvapaus).

Ehdotukseen on lisätty määräykset edelleen luovuttamisesta. Edelleen luovuttaminen on mahdollista ilman luovuttavan jäsenvaltion lupaa paitsi silloin, kun kysymys on 2 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuista teoista eli teoista, joissa voidaan säilyttää kaksoisrangaistavuusvaatimus. Jos kysymys on teosta, josta voi seurata kuolemanrangaistus, jatkoluovutukseen on aina saatava luovuttaneen jäsenvaltion lupa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista tärkeänä osana EU:n jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja suhtautuu puitepäätökseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Suomi on saattanut voimaan rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa vuoden 1957 eurooppalaista yleissopimusta täydentävät eurooppalaiset vuoden 1995 ja 1996 EU:n luovuttamissopimukset, joilla on merkittävästi helpotettu rikoksentekijöiden luovuttamista unionin jäsenvaltioiden välillä. Puitepäätöksen tullessa voimaan kumoutuvat unionin jäsenvaltioiden suhteissa nykyisin sovellettavat yleissopimukset.

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti myös kaksoisrangaistavuuden poistamiseen edellyttäen, että perusoikeudet voidaan turvata. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että ehdotukseen sisältyviä kieltäytymisperusteita tarkastellaan yleisemminkin Suomen oikeusjärjestelmän perusperiaatteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että puitepäätösehdotuksesta neuvoteltaessa kokonaisuudessaan kiinnitetään huomiota henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseen. Edellä mainituista syistä valtioneuvosto pitää tärkeänä, että puitepäätöksen suhde Suomen perustuslakiin selvitetään, ennen kuin puitepäätös voidaan hyväksyä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Amsterdamin sopimuksella unionin tavoitteeksi on asetettu ylläpitää ja kehittää vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvaa aluetta. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan oikeudellisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen pitäisi olla rikosoikeudellisen yhteistyön kulmakivi unionissa. Tälle periaatteelle perustuvalla puitepäättöksellä on tarkoitus edistää todellisen eurooppalaisen oikeusalueen kehittymistä. Tällaisella alueella jäsenvaltioiden oikeus- ja hallintojärjestelmien eroavuudet tai monimutkaisuus ei estäisi oikeuksien käyttämistä.

Valiokunta suhtautuu myönteisesti rikosoikeuden alalla tapahtuvan viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Kansainvälinen yhteistyö on perinteinen tapa edistää rikosoikeudellisen järjestelmän ja asianosaisten oikeuksien toteutumista silloin, kun rikoksella on rajat ylittäviä ulottuvuuksia. Valiokunta pitää kansainvälistä viranomaisyhteistyötä ensisijaisena rikoslainsäädännön sisällölliseen harmonisointiin nähden.

Komission puitepäättösehdotus merkitsisi toteutuessaan huomattavaa muutosta rikosasiain yhteistyöhön unionin jäsenvaltioiden kesken. Se merkitsisi pitkälle menevää rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteutumista. Ehdotettu järjestelmä muistuttaa Pohjoismaiden välillä vuosikymmenten ajan toteutettua yhteistyötä, mutta menee osittain jopa pidemmälle menettelyn yksinkertaistamisessa.

Ehdotus on nähtävissä jatkona vuoden 1957 rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevalle yleissopimukselle ja siihen vuosina 1975 ja 1978 liitetyille lisäpöytäkirjoille, vuoden 1995 yleissopimukselle yksinkertaistetusta menettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa ja vuoden 1996 yleissopimukselle Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta.

Komission ehdotus on pitkälle menevä. Puitepäättöksen laaja soveltamisala ja kaksoisrangaistusvaatimuksen, omien kansalaisten erityiskohdellun, erityissäännöksen sekä edelleen luovutuskiellon poistaminen poikkeavat perinteisestä luovutusmenettelyä koskevasta sääntelystä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotusta käsittelevässä artikla 36 -komiteassa kaikki jäsenvaltiot eivät ole olleet valmiita näin pitkälle meneviin uudistuksiin, joten ehdotus muuttonee jatkovalmistelun kuluessa.

Soveltamisala

Komission ehdotuksessa luovutusmääräyksen soveltamisala on määritelty hyvin laajaksi: muiden kuin lainvoimaisten tuomioiden osalta edellytyksenä olisi vapaudenmenetys (Suomessa esim. tuomioistuimen päätös vangitsemisesta pakkokeinona) ja rangaistusuhka, jonka enimmäisrangaistus olisi vähintään 12 kuukauden vapaudenmenetys. Tällainen soveltamisalasäännös ulottaisi puitepäättöksen lähes kaikkiin muihin rikoksiin kuin ylinopeus- ja tieliikenneriikoksiin sekä lieviin rikoksiin kuten näpistys, lievä petos ja lievä pahoinpitely.

Puheenjohtajavaltion muutetussa ehdotuksessa soveltamisalasäännös on muuttunut olennaisesti. Yleisestä soveltamisalasta on luovuttu ja puitepäättöksen 2 artiklan 2 kohdassa lueteltasiin rikokset, joista luovutusmääräys voitaisiin antaa. Valiokunta ei ole arvioinut säännösehdotusta yksityiskohtaisesti, koska käytettävissä ei ole ollut suomenkielistä versiota. Muuttunut soveltamisalasäännös vaikuttaa kaksoisrangaistusvaatimuksen arviointiin.

Kaksoisrangaistavuusvaatimus

Komission ehdotuksessa esitettiin luovuttavaksi siitä, että luovuttamisen perusteena olevan teon olisi oltava rangaistava sekä luovutuspyynnön tehneessä että täytäntöönpanovaltiossa. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut kaksoisrangaistusvaatimusta ja katsonut, ettei valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista aiheudu sinänsä tarvetta ylläpitää vaatimusta kaksoisran-

gaistavuudesta. Suomen perustuslain kannalta on riittävää, että perusoikeudet suojataan muilla säännöksillä (PeVL 39/2000 vp).

Kaksoisrangaistavuusvaatimuksesta luopuminen perustuu siihen, että valtioiden kriminaalipolitiikka, rikoslainsäädäntö ja seuraamusjärjestelmät ovat riittävän yhdenmukaisia. Alkuperäisen ehdotuksen 27 artikla (poikkeuksia koskeva luettelo, ns. negatiivinen luettelo) ja 28 artikla (alueperiaate) sallivat kuitenkin poikkeusten tekemisen pääsäännöstä.

Poikkeuksia koskeva luettelo mahdollistaa jäsenvaltion kieltäytymisen luovuttamisesta, jos se olisi vastoin valtion oikeusjärjestelmän perusperiaatteita. Artiklan perusteluiden mukaan kyseeseen tulisivat teot (esim. abortti, huumausaineen käyttö ja eräät seksuaaliset teot), jotka eivät ole rangaistavia luovuttavassa maassa. Luettelossa on mahdollista rajoittaa luovuttamista myös rikosoikeudellisen syyntakeisuuden ikärajan johdosta. Eroavuudet eri jäsenmaiden lainsäädännössä voivat johtaa monimutkaiseen järjestelmään, jos valtiot haluavat supistaa kaksoisrangaistavuusvaatimuksesta luopumisen vaikutusta.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että jos kaksoisrangaistavuusvaatimuksesta luovutaan ehdotetussa laajuudessa, puitepäätökseen sisällytetään säännös, joka mahdollistaa luovuttamisesta kieltäytymisen, jos luovuttaminen olisi vastoin oikeusjärjestelmän perusperiaatteita.

Omien kansalaisten luovuttaminen

Puitepäätöksessä ehdotetaan luovuttavaksi siitä, ettei täytäntöönpanovaltion kansalaisia luovuteta ilman heidän suostumustaan. Perustuslain 9 §:n 3 momentti kieltää Suomen kansalaisen luovuttamisen tai siirtämisen toiseen maahan vastoin hänen tahtoaan. Perustuslakivaliokunta on arvioinut puitepäätösehdotuksen valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä (PeVL 42/2001 vp).

Suomen kansalainen voidaan luovuttaa eräin rajoituksin toiseen Pohjoismaahan vastoin hänen tahtoaan poikkeuslakina säädetyn rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen

ja Pohjoismaiden välillä vuonna 1960 säädetyn lain perusteella. Lisäksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain mukaan Suomen kansalainen voidaan luovuttaa törkeästä rikoksesta EU:n jäsenvaltioon oikeudenkäyntiä varten, mikäli hänet palautetaan suorittamaan rangaistustaan Suomeen.

Lakivaliokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan suhtautunut myönteisesti siihen, että Suomen kansalaisia voidaan luovuttaa oikeudenkäyntiä varten toiseen EU:n jäsenvaltioon oikeudenkäyntiä varten (LaVL 2/1996 vp ja LaVM 18/1998 vp). Ehdotuksen 33 artikla (periaate yhteiskuntaan sopeutumisen helpottamisesta) ja 36 artikla (palauttaminen täytäntöönpanovaltioon) lieventävät huomattavasti sitä pääsääntöä, ettei omien kansalaisten luovuttamisesta voi kieltäytyä. Luovuttamisen ehdoksi voidaan asettaa, että luovutettava palautetaan tuomion antamisen jälkeen täytäntöönpanovaltioon. Tällöin lopputulos vastaa pitkälti nykyistä oikeustilaa, kun puitepäätöksen soveltamisalaa rajoitetaan puheenjohtajavaltion muutetun ehdotuksen mukaisesti.

Edelleen luovuttaminen

Perustuslain 9 §:n 4 momentti kieltää luovuttamasta henkilöä, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Puheenjohtajavaltion ehdotukseen on lisätty edelleen luovuttamista koskevat määräykset. Ne merkitsevät parannusta alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna. Valiokunta pitää tärkeänä, että puitepäätökseen sisällytetään säännös, joka kieltää edelleen luovuttamisen EU:n ulkopuolelle tai sallii tällaisen ehdon asettamisen luovuttamisen edellytykseksi.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä olevin huomauksin.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Kari Myllyniemi /kesk
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Susanna Rahkonen /sd
	Leena-Kaisa Harkimo /kok	Mauri Salo /kesk
	Erkki Kanerva /sd	Timo Seppälä /kok
	Toimi Kankaanniemi /kd	Marja Tiura /kok
	Annika Lapintie /vas	Lasse Virén /kok.
	Paula Lehtomäki /kesk (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Olen valiokunnassa aikanaan suhtautunut kielteisesti siihen, että Suomen kansalainen voitaisiin vasten tahtoaan luovuttaa toiseen Euroopan unionin maahan oikeudenkäyntiä varten, silloin kun kysymys on törkeästä rikoksesta. Perusteidenani on yleisesti ottaen ollut se, että monessa Euroopan unionin maassa prosessisäännökset ovat erilaiset kuin Suomessa ja oikeudenkäynti voi ajallisesti kestää hyvinkin pitkään. Kun vankilaolosuhteet ovat useassa maassa sellaisia kuin ovat, Suomen kansalainen voisi joutua tietyllä tavoin heitteille toiseen valtioon pitkäksi aikaa. Sellaista en voi hyväksyä, vaikka kyseessä olisikin rikollinen tai sellaiseksi epäilty.

Nyt tehty ehdotus muuttuu koko ajan, ja hyvin hämäräksi jää, millä tavoin luovuttamista

koskevaa menettelyä on tarkoitus laajentaa. Sen vuoksi asiaan tulee suhtautua hyvin varovaisesti. Erityisesti näin on siitä syystä, että Euroopan unioniin on liittymässä maita, joiden prosessimenettely ja vankilaolosuhteet ovat aikaisemmin mainitulla tavalla hyvinkin epäilyttäviä. En hyväksy sitä, että Suomen kansalainen viruu jonkun entisen kommunistimaan tyrmässä rottien seurana vuosikausia.

Edellä esitetyin perustein katson, että valiokunnan olisi ollut syytä suhtautua kielteisesti rikoksentehtäjän luovuttamista koskeviin kaavailuihin siltä osin, kun kysymys on Suomen kansalaisesta.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2001

Sulo Aittoniemi /alk