

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston puitepäätökseksi (ne bis in idem –periaatteen
soveltamisesta rikosasioissa)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Kreikan tasavallan ehdotus neuvoston puitepäätöksen tekemiseksi ne bis in idem –periaatteen soveltamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2003

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2003/0252

EHDOTUS PUITEPÄÄTÖKS EKI NE BIS IN IDEM –PERIAATTEEN SOVELTAMISESTA RIKOSASIOISSA

1. Yleistä

Kreikan tasavalta on 13 päivänä helmikuuta 2003 tehnyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan, 31 artiklan d alakohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla ehdotuksen puitepäättöksen tekemiseksi ne bis in idem –periaatteen soveltamisesta. Ehdotus perustuu Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä Eurooppa-neuvostossa hyväksyttyihin puheenjohtajan päätelmin, neuvoston 29 päivänä marraskuuta 2000 Tampereen päätelmien mukaisesti hyväksymään toimenpideohjelman vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi rikosasioissa sekä neuvoston ja komission 3 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymään niin sanottuun Wienin toimintasuunnitelmaan parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmin 33 kohdan mukaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta tehdään oikeudellisen yhteistyön kulmakivi rikosasioissa. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanoa koskevan toimenpideohjelman toimenpiteen numero 1 mukaan tulisi tarkastella uudelleen Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54–57 artiklaa, jotka on otettu Brysselissä 25. toukokuuta 1987 allekirjoitetusta Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden välisestä ne bis in idem –periaatteen soveltamista koskevasta yleissopimuksesta, pitäen tavoitteena vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täysimääräistä soveltamista. Tavoitteena toimenpideohjelman mukaan on lisätä oikeusvarmuutta unionissa varmistamalla, että yhdessä jäsenvaltiossa annettua lopullista rikosoikeudellista tuomiota ei aseteta kyseenalaiseksi toisessa jäsenvaltiossa. Tämä tavoite toteutuu osittain Schengenin sopimusten soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen

(SopS 23/2001, jäljempänä Schengenin sopimus) 54–57 artiklassa. Toimenpideohjelman mukaan olisi tarkasteltava uudelleen yleissopimuksen 55 artiklan tarjoamia varuamamahdollisuuksia, varsinkin sitä, jossa jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus ilmoittaa, ettei ne bis in idem –periaate sido sitä, kun ”toisen maan antaman tuomion pohjana olevat teot ovat tapahtuneet (...) osittain sen alueella”. Toimenpideohjelman mukaan periaatteen soveltamista myös muihin päätöksiin tulisi tutkia.

Wienin toimintasuunnitelman 49 kohdan e alakohdassa määrätään, että viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta toteutetaan toimenpiteitä, jotka koskevat jäsenvaltiossa suoritettavan rikostutkinnan ja syytetoimien koordinoitua jäsenvaltioissa sekä kaksinkertaisen työn ja ristiriitaisten tuomioiden välttämiseksi ottamalla paremmin huomioon ne bis in idem –periaatteen käyttöä.

Esityksen käsittely on aloitettu maaliskuussa 2003 neuvoston aineellista rikosoikeutta käsittelevässä työryhmässä. Tämä muistio perustuu asiakirjaan 6356/03 COPEN 11.

2. Pääasiallinen sisältö

Puitepäättösehdotus koskee lopullisten, rikoksen tai hallinnollisen rikkomuksen johdosta, toisessa jäsenvaltiossa annettujen päätösten niin sanottua ne bis in idem –vaikutusta (oikeusvoimavaikutus), sekä toisessa jäsenvaltiossa vireillä olevan menettelyn niin sanottua lis pendens –vaikutusta (vireilläolovaikutus). Sellaisen teon johdosta, josta jo on annettu lopullinen päätös jossain jäsenvaltiossa, ei saisi enää nostaa syytettä toiseen kertaan toisessa jäsenvaltiossa. Jos useassa jäsenvaltiossa olisi samanaikaisesti vireillä samaa asiaa koskeva menettely valittaisiin vain yksi jäsenvaltio käsittelemään asiaa ja menettelyt muissa jäsenvaltioissa keskeytyisivät.

Puitepäättösehdotuksen 1 artiklassa määritellään käsitteet ja soveltamisala. Ehdotuksen

mukaan rangaistavalla teolla tarkoitetaan ensinnäkin tekoja, jotka ovat rikoksia kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan. Toiseksi rangaistavalla teolla tarkoitetaan tekoja, jotka ovat hallinnollisia rikkomuksia tai järjestysrikkomuksia, joista hallintoviranomaiset määräävät sakkorangaistuksen, edellyttäen, että ne kuuluvat hallintoviranomaisten toimivaltaan ja asianosaisella on mahdollisuus viedä asia käsiteltäväksi rikostuomioistuimeen (a kohta).

Tuomiolla tarkoitetaan jokaista lopullista päätöstä, jonka jäsenvaltion rikostuomioistuin on tehnyt oikeudenkäynnin tuloksena ja joka on langettava tai vapauttava tai jolla oikeuskäsittely lopullisesti päätetään kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tuomiolla tarkoitetaan myös oikeudenkäynnin ulkopuolella rikosasiassa tehtyä sovitteluratkaisua. Lopullisena päätöksenä pidetään jokaista päätöstä, joka on saanut lainvoiman (englanninkielisessä versiossa ”jolla on oikeusvoimavaikutus”) kansallisen lainsäädännön mukaan (b kohta).

Artiklan c kohdan mukaan oikeudenkäyntivaltioilla tarkoitetaan jäsenvaltiota, jossa oikeudenkäynti tapahtui. Artiklan d kohdan mukaan vireilläololla tarkoitetaan tilannetta, jossa oikeuskäsittely henkilöä vastaan rangaistavan teon takia on jo aloitettu mutta tuomiota ei ole vielä annettu ja asia on vireillä tuomioistuimessa. Artiklan e kohdan mukaan ilmaisulla ”idem” tarkoitetaan tilannetta, jossa toinen rangaistava teko johtuu yksinomaan samoista tai olennaisesti samoista tosiseikoista, riippumatta teon oikeudellisesta luonteesta.

Ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöä, joka rangaistavan teon johdosta on asetettu syytteeseen tai tuomittu lopullisesti jäsenvaltiossa, ei voida asettaa syytteeseen toisessa jäsenvaltiossa samasta teosta edellyttäen, että syyte on hylätty tai henkilö on tuomion saatuaan suorittanut rangaistuksensa tai parhaillaan suorittaa sitä tai sitä ei voida oikeudenkäyntivaltion lain mukaan enää panna täytäntöön. Artiklan 2 kohdan mukaan oikeudenkäyntimenettelyn toistaminen olisi mahdollista, jos on näyttöä uusista tai vasta tuomion jälkeen esiin tulleista tosiseikoista taikka jos aiemmassa menettelyssä on tapahtunut perustava virhe ja nämä voisivat vai-

kuttaa oikeudenkäynnin lopputulokseen oikeudenkäyntivaltion rikoslain ja rikosprosessimenettelyn mukaan.

Artikla 3 koskee vireilläolovaikutusta. Sen mukaan, jos asian ollessa vireillä yhdessä jäsenvaltiossa samasta rangaistavasta teosta nostetaan syyte toisessa jäsenvaltiossa, noudatetaan artiklan a ja b kohdissa tarkoitettua menettelyä. Kohdan a mukaan etusija tulee antaa sen jäsenvaltion tuomioistuimelle, joka takaa paremmin asianmukaisen oikeudenkäytön. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon kriteerit, jotka liittyvät rangaistavan teon teko- paikkaan, tekijän kansalaisuuteen tai asuin- paikkaan, uhrien kotimaahan ja tekijän oleskelupaikkaan (kiinniottopaikkaan). Kohdan b mukaan, kun useammalla jäsenvaltiolla on lainkäyttövalta, sekä mahdollisuus järjestää rikosoikeudenkäynti samoihin tosiseikkoihin perustuvasta rikoksesta, kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat keskenään neuvoteltuaan ja ottaen huomioon a kohdan kriteerit valita jäsenvaltion, jonka tuomioistuimelle annetaan etusija.

Artiklan 3 kohdan c mukaan, annettaessa etusija yhden jäsenvaltion tuomioistuimelle, muissa jäsenvaltioissa vireillä olevat menettelyt keskeytetään, kunnes lopullinen tuomio on annettu siinä jäsenvaltiossa, jonka tuomioistuimelle annettiin etusija. Kun menettely jäsenvaltiossa keskeytetään, tulee kyseisen valtion toimivaltaisten viranomaisten ilmoittaa asiasta viipymättä sen jäsenvaltion vastaaville viranomaisille, jonka tuomioistuimelle annettiin etusija. Jos etusijalle asetetun jäsenvaltion tuomioistuin ei jostain syystä anna lopullista tuomiota, kyseisen valtion toimivaltaisten viranomaisten tulee viipymättä ilmoittaa tästä sen jäsenvaltion vastaaville viranomaisille, joka ensimmäisenä keskeytti menettelyt.

Artikla 4 koskee ne bis in idem -säännöstä tehtäviä poikkeuksia. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi antaa selityksen, jonka mukaan 2 artiklan 1 ja 2 kohta eivät sido sitä, jos toisen jäsenvaltion tuomion pohjana olevat teot muodostavat uhan kyseisen jäsenvaltion turvallisuudelle tai muille sen yhtä olennaisille eduille taikka ne on tehnyt kyseisen jäsenvaltion palveluksessa oleva henkilö virkavelvollisuuksiaan rikkoen. Artiklan 2 kohdan mukaan, jäsenvaltion, joka on antanut

edellä mainitun selityksen, on nimettävä ne rikosryhmät, joihin tätä poikkeusta voidaan soveltaa. Artiklan 3 kohta sisältää mekanismin artiklassa tarkoitetun selityksen perumiseksi. Artiklan 4 kohdan mukaan artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia ei sovelleta, jos kyseinen jäsenvaltio on pyytänyt samojen tekojen osalta toista jäsenvaltiota huolehtimaan oikeuskäsittelystä tai jos se on päättänyt luovuttaa asianomaisen henkilön.

Artikla 5 sisältää määräykset toisessa jäsenvaltiossa suoritetun (eräissä kieliversioissa ”tuomitun”) vankeus- tai sakkorangaistuksen vähentämisestä samojen tekojen johdosta uudessa oikeuskäsittelystä mahdollisesti määrättävästä rangaistuksesta. Artiklan mukaan kansallisen lainsäädännön sallimissa rajoissa tulee ottaa huomioon vapaudenmenetyksen lisäksi muut langetetut rangaistukset tai hallinnollisen menettelyn puitteissa määrätty seuraamukset.

Artikla 6 koskee toimivaltaisten viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Artiklan 1 kohdan mukaan, jos henkilö on asetettu syytteeseen yhdessä jäsenvaltiossa ja tämän toimivaltaisilla viranomaisilla on aiheutta uskoa, että syyte koskee samoja tekoja, joista hänet on lopullisesti tuomittu toisessa jäsenvaltiossa, kyseisten viranomaisten on pyydettävä asiaan liittyvät tiedot oikeudenkäyntivaltion toimivaltaisilta viranomaisilta. Artiklan 2 ja 3 kohdissa on määräykset tietojen antamisen tavasta ja toimivaltaisten viranomaisten ilmoittamisesta.

Artiklan 7 mukaan puitepäätöksen säännökset eivät estä jäsenvaltioita soveltamasta ne bis in idem –säännön osalta pitemmälle meneviä kansallisia säännöksiä ulkomailla tehtyjen oikeuden päätösten suhteen.

Artikla 8–10 sisältävät määräyksiä puitepäätöksen soveltamisesta, Schengenin sopimusten soveltamisesta vuonna 1990 tehdyn yleissopimuksen samaa asiaa koskevien määräysten kumoamisesta ja puitepäätöksen voimaantulosta.

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Puitepäätösehdotuksen sisältämät kysymykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Suomen voimassaolevassa kansallisessa lainsäädä

dännössä ulkomaisen tuomion vaikutuksista säädetään rikoslain 1 luvun 13 §:ssä ja eräissä kansainvälisissä instrumenteissa. Edellä mainittu pykälä saatettiin lailla 814/1998 vastaamaan Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen vastaavia määräyksiä (SopS 85/2002) sekä Schengenin sopimuksen 54–58 artiklassa olevia ne bis in idem –periaatetta koskevia määräyksiä ja Suomen niihin antamia selityksiä. Edellä mainitut kansainväliset instrumentit ja niiden sisältämät määräykset ovat lakina voimassa Suomessa. Schengenin sopimuksen edellä mainittu artikla on tarkoitus kumota tällä puitepäätöksellä.

Puitepäätös noudattaa keskeisiltä osin Schengenin sopimuksen vastaavien määräysten periaatteita ja rakenteita. Keskeisin sisällöllisin ero on se, että puitepäätös ei enää salli sitä, että ne bis in idem –periaatteesta saataisiin poiketa niin sanottuun alueperiaatteen liittyvillä syillä. Kyseinen määräys on Schengenin sopimuksen 55 artiklan 1 kohdan a alakohdassa. Se mahdollisti selityksen antamisen, jonka mukaan ne bis in idem –periaatteen soveltamisesta voidaan poiketa, kun toisen maan antaman tuomion pohjana oleva teko on kokonaan tai osittain tehty Suomen alueella. Viimeksi mainitussa tapauksessa tätä poikkeusta ei kuitenkaan sovelleta, jos teko on tehty kokonaan tai osittain sen sopimuspuolen alueella, jossa tuomio on annettu. Suomi on antanut tällaisen selityksen ja kyseinen säännös on kirjattu rikoslain 1 luvun 13 §:ään. Puitepäätöksen hyväksyminen ehdotetussa muodossa edellyttäisi tässä suhteessa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Puitepäätös ei myöskään salli ne bis in idem –periaatteesta poikkeamista Euroopan unionin jäsenvaltiossa annetun tuomion osalta rikoslain 1 luvun 13 § 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla perusteella eli sen vuoksi, että kyseessä olisi rikoslain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen rikos. Tämä aiheuttaisi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Muilta osin puitepäätös vastaa Suomen lainsäädäntöä ne bis in idem –periaatteen poikkeusten osalta.

Puitepäätös sisältää myös nimenomaiset määräykset siitä, että myös muulla lopullisel-

la päätöksellä kuin tuomiolla voi olla oikeusvoimavaikutus. Rikoslain 1 luvun 13 §:n sanamuodossa ei ole katettu muita päätöksiä, mutta Euroopan yhteisön tuomioistuin on viimeaikaisessa Schengenin sopimuksen 54 artiklaa koskevassa tulkintakäytännössään antanut vaikutuksen myös muille päätöksille kuin tuomioille. Myös tämä aiheuttaisi tarkistuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Puitepäättöksen 2 artiklan 2 kohta sisältää oikeudenkäyntimenettelyn toistamista eli käytännössä tuomionpurkua koskevat määräykset. Schengenin sopimus ei sisällä vastaavaa määräystä. Määräys on kuitenkin pääasiallisesti samansisältöinen kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kohta.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei ole puitepäättöksen 3 artiklassa tarkoitettuja säännöksiä ulkomailla aloitetun rikosoikeudellisen menettelyn vireilläolo eli lis pendens -vaikutuksesta ja toimivallan jaosta. Tämä aiheuttaa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Rikoslain 1 luvun 13 § 3 momentti ja Schengenin sopimuksen 56 artiklat sisältävät puitepäättöksen 5 artiklassa tarkoitettua vähennysperiaatteen. Puitepäättöksen määräys eroaa edellä mainituista siinä, että puitepäättöksellä luodaan nimenomainen velvollisuus vähentää myös määrätty sakkorangaistus. Lisäksi puitepäättöksen englanninkielisen version sanamuodon mukaan vähennysperiaatteen soveltaminen ei edellytä, että seuraamus on suoritettu.

Puitepäättös aiheuttaa myös muita lähinnä teknisiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta edesautetaan lainsäädäntötoimin Euroopan unionissa. Oikeusvarmuuden ja oikeusrauhan turvaamiseksi on tärkeää, että Euroopan unionin alueella yhdessä jäsenvaltiossa annettua b-pullista rikosoikeudellista päätöstä ei aseteta kyseenalaiseksi toisessa jäsenvaltiossa. Tilanteet, joissa usealla jäsenvaltiolla on toimivalta käsitellä sama asia tulevat todennäköi-

sesti lisääntymään. Tämä johtuu osin siitä, että rajat ylittävä rikollisuus tulee todennäköisesti yleistymään sitä mukaa kun vapaa liikkuvuus unionin alueella lisääntyy. Päällekkäiset toimivallat tulevat todennäköisesti lisääntymään myöskin uusien ja yhä tehokkaampien eurooppalaisten rikosoikeusapua ja yhteistoimintaa koskevien instrumenttien johdosta, joiden avulla useiden jäsenvaltioiden alueille levittäytyneitä rikoskokonaisuuksia saadaan selvitettyä. Tällöin on tärkeää, että rikosoikeudellisen toimivallan käyttöä pystytään koordinoimaan ja ne bis in idem -periaatteen noudattaminen varmistamaan. Tämä on yksi keskeisimmistä asioista luotaessa todellinen yhteinen oikeusalue. Oikeusvarmuuden ja -rauhan turvaamisen kannalta on tärkeää, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti ne bis in idem -periaatetta sovelletaan kaikkiin sellaisiin päätöksiin, joilla siinä jäsenvaltiossa jossa ne on annettu on asia lopullisesti eli lainvoimaisesti päätetty. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on myös merkityksellistä, että ne bis in idem -periaatteen soveltaminen ei riipu siitä, miten tekoa on rikosoikeudellisesti luonnehdittava, vaan siitä, onko kysymys samoista tosiseikoista.

Schengenin sopimus mahdollistaa poikkeuksen tekemisen ne bis in idem -periaatteesta, jos toisen sopimusvaltion tuomioistuimen tuomion pohjana oleva teko on tehty kokonaan tai osittain siinä valtiossa, joka aikoo uudestaan samasta teosta nostaa syyteen. Tästä territoriaaliperiaatteeseen perustuvasta mahdollisuudesta uudestaan nostaa syyte teosta, josta toisessa jäsenvaltiossa on annettu lopullinen tuomio, voidaan luopua, jos toimivallan käytöstä alun perin neuvotellaan ja kunkin jäsenvaltion intressit voidaan huomioida. Tämä järjestely on omiaan vähentämään päällekkäisiä tuomioita. Rikosasioissa tapahtuvan yhteistyön tulee perustua siihen, että luotetaan toisen jäsenvaltion järjestelmän toimivuuteen. Tapauksia, joissa tätä poikkeusta sovellettaisiin olisi todennäköisesti varsin vähän.

Käsiteltävänä oleva puitepäättös pyrkii eri yhteyksissä sovittujen Euroopan unionin oikeusasioiden yhteistyön tavoitteiden toteuttamiseen ja viimeaikaisen Euroopan yhteisön tuomioistuimen käytännön kirjaamiseen

unionin instrumentteihin. Valtioneuvosto suhtautuu puitepäättösehdotukseen siten myönteisesti.

Jatkoneuvotteluissa valtioneuvosto tulee pyrkimään eräiden ehdotuksen yksityiskohtien tarkentamiseen ja selventämiseen. Puit e-

päätöksen sisältöä voitaisiin yksinkertaistaa siten, ettei se sisältäisi paremmin lähinnä oikeustieteelliseen kirjallisuuteen kuuluvaa terminologiaa. Valtioneuvosto ei myöskään pidä tarpeellisena tuomionpurkua koskevien määräysten sisällyttämistä puitepäättökseen.