

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO
25/2002 vp

**Valtioneuvoston selvitys konventin työryhmien
X (oikeus- ja sisäasiat) ja IX (yksinkertaista-
minen) loppuraporteista**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 8 päivänä tammikuuta 2003 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen konventin työryhmien X (oikeus- ja sisäasiat) ja IX (yksinkertaistaminen) loppuraporteista (E 130/2002 vp) lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- neuvotteleva virkamies Petri Helander, valtioneuvoston kanslia.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Konventin vapautta, turvallisuutta ja oikeutta käsitelleen työryhmän loppuraportti

Työryhmän tehtävänä oli selvittää oikeus- ja sisäasioiden kehittämistarpeita niin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen IV osastossa (viisumi- turvapaikka- ja maahanmuutto- sekä muut henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset) kuin unionisopimuksen VI osastossa (poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö). Keskeisiä tavoitteita ovat pilarijaon poistaminen, poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön yhteisöllistäminen, määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen, lainsäädäntövälineiden yhdenmukaistaminen, demokratiavajeen vähentäminen, tuomioistuINVALVONNAN laajentaminen sekä ulkoisen toimivallan yhdenmukaistaminen.

Lainsäädäntömenettely

Raportti suosittaa nykyisten III pilarin instrumenttien poistamista ja niiden korvaamista yhteisöinstrumenteilla, asetuksilla, direktiiveillä ja päätöksillä (tai niiden seuraajilla), kuitenkin niin, että materiaalsen rikosoikeuden puolella olisi mahdollista hyväksyä vain direktiivejä. Yleissopimuksia ei tulevaisuudessa enää olisi, ja nykyiset III pilarin alaisuudessa hyväksytyt yleissopimukset muutettaisiin asetuksiksi tai direktiiveiksi. Jaettu aloiteoikeus esitetään säilytettäväksi komissiolla ja jäsenvaltioilla silloin, kun vähintään neljäsosa jäsenvaltioista asettuu tukemaan aloitetta.

Raportti esittää oikeusperustan jakamista poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön osalta kolmeen osaan. Erilliset oikeusperustat koskisivat 1) materiaalsen rikosoikeuden lähentämistä, 2) rikosprosessuaalisten sääntöjen lähentä-

mistä sekä 3) poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyöhön liittyviä sääntöjä.

Uusi oikeusperusta mahdollistaisi vähimmäissääntöjen hyväksymisen rikostunnusmerkistöjen ja seuraamusten osalta, kun kyse on vakavista ja rajat ylittävistä rikoksista tai rikoksista, jotka kohdistuvat ns. yhteisiin eurooppalaisiin etuihin, joiden osalta on olemassa unionin yhteinen politiikka. Toimivallan määrittelemiseksi vakavien ja rajat ylittävien rikosten osalta voitaisiin perussopimukseen sisällyttää luettelo, jota neuvosto voisi tarvittaessa muuttaa yksimielisellä päätöksellä saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon.

Raportin mukaan rikosoikeuden lähentäminen tulisi aina olla osa myös sitä keinovalikoimaa, jolla yhteisön politiikkoja ajetaan eteenpäin, jos muut kuin rikosoikeudelliset keinot eivät ole riittäviä. Esimerkkeinä on mainittu yhteisöpetokset ja euron väärentäminen.

Rikosprosessin osalta ehdotetaan tiettyjen yhteisten sääntöjen hyväksymistä, jos tällaiset säännöt liittyvät menettelyihin, joilla on kansainvälisiä seuraamuksia ja joita tarvitaan vastavuoroisen tunnustamisen tueksi, tai unionin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä varten luotujen instrumenttien tehokkuuden takaamisessa.

Poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyö nähdään raportissa erillisenä kysymyksenä suhteessa materiaalliseen rikosoikeuteen ja rikosprosessioikeuteen. Tältä osin oikeusperustaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös kaikkien oikeudellisten päätösten vastavuoroista tunnustamista, jolloin toimivalta ei rajoittuisi vain siihen rikollisuuteen, jossa unionilla on toimivalta materiaallisen rikosoikeuden puolella.

Työryhmä oli yksimielinen siitä, että määränemistöpäätöksentekoon ja yhteispäätösmenettelyyn tulee siirtyä pääsääntöisesti myös nykyisen III pilarin alaisissa kysymyksissä. Eniten keskustelua herätti materiaallinen rikosoikeus, jonka osalta monet työryhmän jäsenet kannattivat yksimielisyyden säilyttämistä, ainakin osittain.

Enemmistön kantana raportti suosittaa määränemistöpäätöksentekoon siirtymistä hyväksyttäessä

- rikosten tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevia vähimmäissääntöjä vakavissa, rajat ylittävissä rikoksissa (listalla olevat rikokset),

- rikosten tunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevia vähimmäissääntöjä teoissa, jotka kohdistuvat jotakin unionin yhteistä politiikkaa vastaan, jos kyseinen politiikka kuuluu määränemistöllä päätettäviin asioihin,

- vähimmäisstandardeja yksilön oikeuksien suojelemiseksi rikosprosessissa liittyen vastavuoroiseen tunnustamiseen,

- yhteisiä sääntöjä rikosprosessissa mm. todistusten hyödynnettävyyden osalta,

- pääosin poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyöhön sekä

- rikosten torjuntaan liittyviä sääntöjä.

Yksimielisyys esitetään säilytettäväksi edelleen rikosoikeudellisessa yhteistyössä muilta osin. Tällaisia kysymyksiä ovat sellaisten uusien unionin elimien perustaminen, joilla olisi operatiivisia valtuuksia, materiaallisen rikosoikeuden lähentäminen muutoin kuin perussopimukseen sisällytetyn listan osalta sekä kansallisen poliisin toimivaltuudet, yhteisten tutkintaryhmien ja lainvalvontaviranomaisten toisessa jäsenvaltiossa tapahtuva toiminta.

Operatiivinen yhteistyö

Työryhmän jäsenet ovat erimielisiä operatiivisen yhteistyön kehittämisestä. Raportissa suositetaan nykyisen artikla 36-komitean kehittämistä yhteistyön koordinoijaksi.

Valtioneuvoston kanta

Loppuraportti vastaa pitkälti Suomen näkemyksiä pilarijaon poistamisesta, välineiden ja menetelmien yksinkertaistamisesta, jäsenvaltioiden aloiteoikeudesta sekä määränemistöpäätöksenteon ja yhteispäätösmenettelyn lisäämisestä myös oikeus- ja sisäasioissa. Erityisesti maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan osalta Suomi tukee määränemistöpäätöksentekoon siirtymistä ilman Nizzassa päätettyjä erityisehtoja.

Vastavuoroisen tunnustamisen tulee jatkossakin olla oikeudellisen yhteistyön kulmakivi. Nykyisiin yhteisöinstrumentteihin siirryttäessä tulee materiaalisien rikosoikeuden puolella pitäytyä ainoastaan direktiiveissä.

Suomi pitää työryhmän esittämiä muotoiluja oikeusperustasta ja määräenemmistöpäätöksen tekoon siirtymisestä materiaalisien rikosoikeuden alalla osaksi tulkinnanvaraisina ja ongelmallisina. Materiaalisien rikosoikeuden puolella unionin toimivallan tulisi olla selkeästi ja yksiselitteisesti rajattu ja sen edellytyksenä pitäisi olla aina rikosten vakavuus ja rajat ylittävyys. Tällaiset rikokset tulisi määritellä tyhjentävästi perussopimukseen sisällytettävässä luettelossa.

Työryhmän ehdotus erillisen oikeusperustan luomisesta ns. yhteisiin unionin etuihin kohdistuville rikoksille antaisi unionille toimivallan kriminalisoida ja määrätä näiden rikosten seuraamukset kaikilla aloilla, joilla yhteisöllä ylipäätään on toimivaltaa, vaikka teot eivät olisi vakavia tai niillä ei olisi lainkaan vaikutuksia tekovaltion rajojen ulkopuolella. Suomi ei kannata toimivallan muotoilua raportissa esitetyllä tavalla, vaan nämäkin rikokset tulisi kirjata perussopimukseen sisällytettävään luetteloon.

Suomi on valmis harkitsemaan, voitaisiinko määräenemmistöpäätöksenteko ja yhteispäätös-menettely hyväksyä materiaalisien rikosoikeuden alan yhteistyössä (ml. rangaistusasteikot), jos perussopimuksessa kyetään tyhjentävästi luettelemaan unionin toimivallan piiriin kuuluvat rikokset ja listan mahdollisesta muuttamisesta päätettäisiin yksimielisesti.

Kaavailtu toimivalta niin sanottuihin unionin etuihin kohdistuvien rikosten osalta on Suomen mielestä liian tulkinnanvarainen. Suomi ei voi myöskään kannattaa määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä sekä katsoo, että työryhmän esitystä uusien unionin elimien perustamisen sekä kansallisten poliisin toimivaltuuksien, yhteisten tutkintaryhmien ja täytäntöönpanoviranomaisten toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvan toiminnan kuulumisesta edelleen yksimielisyyden piiriin voidaan tukea.

Suomi suhtautuu hyvin varauksellisesti työryhmän operationaaliseen toimintaan liittyviin ehdotuksiin. Lähtökohtana pitäisi olla, että operationaalista yhteistyötä harjoitetaan jäsenvaltioiden kesken muualla kuin neuvoston piirissä. Yleisempää oikeusperustaa Europolin ja Eurojustin toiminnan kehittämiseksi tulee tarkastella huolella yksityiskohtaisempien esitysten valmistuttua. Eurooppalaisen syyttäjävirston perustamisen tueksi ei ole esitetty riittäviä perusteita.

Suomi katsoo, että jäsenvaltioiden kannalta ei ole hyvä asia, että yhteisen sopimusrakenteen seurauksena jäsenvaltioiden toimivalta neuvotella rikosoikeuteen liittyviä kansainvälisiä sopimuksia vähenisi. Näin ollen olisi huolehdittava nimenomaisin säännöksin siitä, että jäsenvaltioiden toimivalta neuvotella ja sopia kahden- ja monenvälisiä kansainvälisiä sopimuksia alalla ei kapenisi.

Suomi yhtyy työryhmän näkemykseen yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltuuksiin liittyvien rajoitusten pääasiallisesta poistamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakivaliokunta on asian käsittelyssä keskittynyt oikeus- ja sisäasioita käsitelleen työryhmän rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin ehdotuksiin. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kannanottoihin työryhmän loppuraportista ja pitää tärkeänä, että näitä kannanottoja pyritään noudattamaan jatkotyössä.

Työryhmä ehdottaa III pilarin instrumenttien korvaamista yhteisöinstrumenteilla: asetuksilla, direktiiveillä ja päätöksillä. Eri säädöstyyppejen karsiminen on selkeyden ja yksinkertaisuuden vuoksi perusteltua. Muutoksen merkittävyyttä lieventää se, että viime aikoina oikeus- ja sisäasioissa on siirrytty käyttämään lähinnä puitepäätöksiä ja päätöksiä. Ne velvoittavat jäsenvaltiota yhteisiin tavoitteisiin, mutta niillä ei ole di-

rektiiveistä poiketen suoraa oikeusvaikutusta. Yleissopimusten käytöstä on luovuttu, koska niiden voimaansaattaminen vie parhaimmassakin tapauksessa useita vuosia ja varsin usein yleissopimuksia ei ole saatu voimaan puuttuvien ratifiointien vuoksi.

Valiokunta katsoo, että käytettävien säädösten karsimisessa ja uusia säädöstyyppejä käytettäessä on huomioitava oikeus- ja sisäasioiden luonne. Erityisesti aineellisen rikosoikeuden alalla on käytettävä säädöksiä, jotka sallivat riittävän liikkumavaran kansalliselle kriminaalipolitiikalle ja mahdollistavat kansallisten rikosoikeusjärjestelmien peruseriaatteiden säilyttämisen. Tämän johdosta valiokunta ei hyväksy asetusten käyttämistä rikosoikeuden alalla.

Valiokunta suhtautuu kielteisesti esimerkiksi rangaistusasteikkojen ja rangaistuksen mittausperusteiden pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen ja suomalaiseen seuraamusjärjestelmään sopimattomien rangaistusten käyttöönottamiseen. Yhdenmukaistamisen ei tule olla itsenäinen tavoite, vaan keino toteuttaa rikosoikeudellista yhteistyötä rikosten torjunnassa, selvittämisessä ja rangaistusten ja menettämisseuraamusten täytäntöönpanossa.

Ankarat rangaistusuhat ovat saaneet työryhmän raportissa ylikorostuneen merkityksen. Rangaistusuhkien ankaruudella pyritään ilmeisesti korvaamaan rikosoikeudellisen yhteistyön tosiasiallisia, arkipäiväisiä ongelmia. Rikostorjunnan kannalta kiinnijoutumisriski, oikeasuhteiset rangaistukset ja menettämisseuraamukset ja niiden tehokas täytäntöönpano, myös toisessa jäsenvaltiossa, ovat laissa säädettyjä ankaria rangaistusasteikkoja tärkeämpiä. Käytännönläheinen jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyön edistäminen sekä tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroinen tunnistaminen ovat rikosten torjunnan kannalta tärkeitä.

Työryhmä esittää poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön oikeusperustojen selkeyttämistä. Aineellisen rikosoikeuden, rikosoikeudellisten menettelyjen lähentämisen ja poliisiyhteistyön sekä oikeudellisen viranomaisyhteistyön oikeusperustat määriteltäisiin erikseen.

Työryhmä esittää yhteistä oikeusperustaa, joka mahdollistaisi rikostunnusmerkistöjen ja seuraamusten vähimmäissääntöjen vahvistamisen, kun on kyse erittäin vakavasta rajat ylittävästä rikollisuudesta tai rikoksista, jotka kohdistuvat ns. yhteisiin eurooppalaisiin etuihin.

Valiokunta katsoo, että aineellisen rikosoikeuden alalla unionin toimivalta on rajattava erityisen vakavaan rajat ylittävään rikollisuuteen. Tällä hetkellä toimivalta ei ole selkeästi säännelty, eikä työryhmän ehdotus tuo siihen riittävää selkeyttä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että toimivallan rajat tulee täsmentää luettelemalla perussopimuksessa rikokset tai rikostyytit. Valiokunta ei ole valmis hyväksymään unionille toimivaltaa ns. yhteisten eurooppalaisten etujen osalta.

Unionin laajentuminen antaa aiheen arvioida määräenemmistöpäätöksentekoon ja yhteispäätösmenettelyyn siirtymistä myös aineellisen rikosoikeuden alalla. Valiokunnan on vaikea arvioida muutoksen merkitystä, koska yksimielisyyden vaatimusta käytettäneen lähinnä neuvottelukeinona kompromissien aikaansaamisessa. Kynnys yksin pysäyttää säädöshanke on osoittautunut ilmeisen korkeaksi. Tämä on valiokunnan toimialalla ilmennyt esimerkiksi rangaistusten yhdenmukaistamisessa, johon valiokunta on suhtautunut kielteisesti. Määräenemmistöpäätöksiin siirtyminen korostaa sen merkitystä, että unionin toimivallan rajat täsmennetään nykyistä tarkemmin. Valiokunta pitää valtioneuvoston varauksellista suhtautumista työryhmän ehdotuksiin perusteltuna. Ennen lopullista kannanottoa on asiaa vielä syytä selvittää.

Yksimielisyyden vaatimus on säilytettävä päätettäessä poliisiviranomaisten, yhteisten tutkintaryhmien ja lainvalvontaviranomaisten toimivaltuuksista toisen jäsenvaltion alueella. Viranomaisten välinen yhteistyö tulisi säilyttää jäsenvaltioiden välisenä eikä sitä ole syytä kehittää työryhmän ehdotuksen tavoin neuvoston piirissä tapahtuvaksi.

Työryhmä tarkastelee myös uusien unionin elinten perustamista ja olemassa olevien elinten kehittämistä koskevaa päätöksentekomenettelyä. Työryhmän esitykset eivät ole yksiselittei-

siä. Valiokunnan toimialalta uutena toimieli-
menä mainitaan eurooppalainen syyttäjävirsto.
Valiokunta on antanut eurooppalaista syyttäjävi-
rastoä koskevasta vihreästä kirjasta erittäin kriit-
tisen lausunnon (LaVL 10/2002 vp). Valiokunta
katsoo olevan aihetta myös tässä yhteydessä ko-
rostaä, että se suhtautuu kielteisesti ehdotuk-
seen.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti il-
moittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneu-
voston kantaan.*

Helsingissä 28 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Seppo Lahtela /kesk

Annika Lapintie /vas
Kari Myllyniemi /kesk
Tero Rönäni /sd (osittain)
Mauri Salo /kesk
Petri Salo /kok
Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.