

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjä valvontatoimia koskevan puitepäätöksen kansallista täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä kesäkuuta 2012 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjä valvontatoimia koskevan puitepäätöksen kansallista täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 63/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Sanna Mikkola, oikeusministeriö

- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäasiainministeriö
- osastonjohtaja, käräjätuomari Jaana Niemitalo, Helsingin kärjäoikeus
- valtiosyyttäjä Raija Toiviainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Petri Rainiala, Helsingin poliisilaitos
- asianajaja Jouko Pelkonen, Suomen Asianajajaliitto
- professori Raimo Lahti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Rikosseuraamuslaitos.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjä valvontatoimia koskevan puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta. Lailla pantaisiin täytäntöön neuvoston puitepäätös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta valvontatoimia koskeviin päätöksiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tutkintavankeuden vaihtoehtona. Puitepäätös hyväksyttiin lokakuussa 2009.

Puitepäätöksen tavoitteena on mahdollistaa tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjen

valvontatoimien täytäntöönpano Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Puitepäätöksen mukainen menettely tarkoittaa sitä, että rikoksesta muussa kuin asuinvaltiossaan epäilty henkilö voisi mennä asuinvaltioonsa odottamaan oikeudenkäyntiä sillä edellytyksellä, että hän noudattaa hänelle määrättyjä valvontatoimia. Puitepäätöksellä pyritään vähentämään tilanteita, joissa henkilö joutuu tutkintavankeuteen ainoastaan sen vuoksi, ettei hänellä ole asuinpaikkaa asian käsittelyvaltiossa. Lisäksi täytäntöönpanovaltio lähtökohtaisesti myös luovuttaa valvontaan määrätyn henkilön päätöksen tehneelle valtiol-

le, jos henkilö ei suostu palaamaan sinne oikeudenkäyntiä varten. Tällä hetkellä puitepäätöksessä tarkoitettu yhteistyö ei ole mahdollista Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, joten kyseessä on uusi jäsenvaltioiden välisen rikos-oikeudellisen yhteistyön muoto.

Puitepäätös ehdotetaan pantavaksi täytäntöön lailla siten, että sellaiset puitepäätöksen artikkelit, jotka ovat riittävän tarkkarajaisia sovellettaviksi suoraan eivätkä jätä jäsenvaltioille harkintavaltaa täytäntöönpanon suhteen, olisivat sellaisinaan lakina sovellettavia. Täytäntöönpanolakiin otettaisiin asiasisältöisiä sään-

nöksiä muun muassa toimivaltaisista viranomaisista ja edellytyksistä koskien valvontatoimia koskevan päätöksen vastaanottamista Suomeen ja sen lähettämistä Suomesta toiseen jäsenvaltioon.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia liittyen puitepäätöksessä tarkoitettuihin luovuttamistilanteisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2012.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan unionin neuvoston puitepäätös tutkintavankeuden vaihtoehtoista. Puitepäätöksen tavoitteena on vähentää tilanteita, joissa henkilö joutuu tutkintavankeuteen ainoastaan sen vuoksi, ettei hänellä ole asuinpaikkaa asian käsittelyvaltiossa, ja näin parantaa jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaista asemaa rikosasian tutkintavaiheessa. Puitepäätös tuo uuden rikosoikeudellisen yhteistyön muodon unionin jäsenvaltioiden välille.

Suomessa puitepäätöksen tarkoittama tutkintavankeuden vaihtoehto olisi matkustuskielto. Valiokunnan saaman arvion mukaan puitepäätöksen tarkoittama yhteistyö koskisi Suomessa käytännössä vain joitakin kymmeniä henkilöitä vuodessa. Tämä perustuu siihen, että matkustuskieltoa ei aina voida käyttää tutkintavankeuden vaihtoehtona johtuen epäillyn rikoksen vakavuudesta ja sen edellyttämästä tutkinta-ajasta. Vaikka puitepäätöksen tarkoittama yhteistyö tulisi Suomessa verraten harvoin sovellettavaksi, lakivaliokunta pitää puitepäätöksen tavoitteita tärkeinä ja tukee unionin tason toimia prosessuaalisten oikeuksien vahvistamiseksi rikosoikeudellisessa menettelyssä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saa-

mansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Täytäntöönpanotapa

Puitepäätös ehdotetaan pantavaksi täytäntöön ns. sekamuotoisella täytäntöönpanolailalla (1. lakiehdotus), jossa säädetään puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset lakina noudatettaviksi ja lisäksi annetaan puitepäätöstä tämentäviä asiasisältöisiä säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt sekamuotoisen täytäntöönpanotavan käyttämisen tietyin reunaehdoin (PeVL 50/2006 vp ja PeVL 23/2007 vp).

Lakivaliokunta toteaa, että sekamuotoiseen täytäntöönpanotapaan on turvauduttu viime vuosina useasti pantaessa täytäntöön unionin lainsäädäntöä rikosoikeudellisesta yhteistyöstä, viimeksi vankien siirtoa ja eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskevissa hallitusten esityksissä. Valiokunta on kyseisiä esityksiä koskevissa mietinnöissään katsonut, että sekamuotoiseen täytäntöönpanotapaan on syytä turvautua vain harkitusti (LaVM 4/2011 vp — HE 10/2011 vp ja LaVM 7/2010 vp — HE 268/2009 vp). Tämä johtuu siitä, että tällainen täytäntöönpanotapa on lainsoveltajan näkökulmasta vaativa, koska samanaikaisesti tulee noudattaa sekä täytäntöönpanolain että puitepäätök-

sen säännöksiä. Valiokunta ei ehdota täytäntöönpanotapaa tässä muutettavaksi, mutta toistaa aiemmissa yhteyksissä sekamuotoisesta täytäntöönpanotavasta esittämänsä.

Täytäntöönpanosta kieltäytyminen

Puitepäätös perustuu niin kutsuttuun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltiot luottavat toistensa oikeusjärjestelmiin ja tämän mukaisesti tunnustavat ja panevat täytäntöön muissa jäsenvaltioissa tehtyjä päätöksiä. Toisessa jäsenvaltiossa tehdyn päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta kieltäytyminen on mahdollista vain rajoitetusti.

Täytäntöönpanotavana olevaan puitepäätökseen sisältyy erityisiä säännöksiä niistä perusteista, joiden nojalla jäsenvaltio voi kieltäytyä päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Kyseisiin säännöksiin ei sisälly nimenomaista kieltäytymisperustetta liittyen siihen, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita on loukattu. Perusoikeuksien kunnioittamiseen on kuitenkin kiinnitetty huomiota sekä puitepäätöksen johdannossa (johdanto-osan kappaleet 16 ja 17) että artiklatasolla (5 artikla). Lakivaliokunta pitääkin selvänä, että jäsenvaltio voi kieltäytyä toisen jäsenvaltion päätöksen täytäntöönpanosta sillä perusteella, ettei perusoikeuksia ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ole kunnioitettu, vaikei tätä koskevaa kieltäytymisperustetta sisällykään puitepäätökseen. Vastaavanlainen tilanne on ollut käsitellä myös aiemmin täytäntöönpanotavoina olleissa rikosoikeudellista yhteistyötä koskevissa unionin instrumenteissa, eikä valiokunta ole niiden yhteydessä pitänyt tarpeellisena sisällyttää nimenomaisia perusoikeuksia ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevia kieltäytymisperusteita yksittäisiin instrumentteihin. Kuten valiokunta on aiemmin todennut, tarvetta sisällyttää kyseisiä kieltäytymisperusteita nimenomaisesti täytäntöönpanolakeihin vähentää myös se, että jäsenvaltiot ovat Lissabonin sopimuksen myötä entistä vahvemmin sitoutuneet perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen samoin kuin tehostaneet yhteistyötään rikos-

prosessuaalisten vähimmäissäännösten laatimisessa (LaVM 4/2011 vp — HE 10/2011 vp).

Toimivaltaiset viranomaiset

Puitepäätöksessä tarkoitettu jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on uutta, minkä vuoksi puitepäätöksen täytäntöönpanolakiin sisältyy säännökset siitä, mikä viranomainen tekee Suomessa valvontatoimia koskevan päätöksen ja lähettää sen tunnustettavaksi ja täytäntöönpanotavaksi toiseen jäsenvaltioon. Lisäksi säädetään siitä, mikä viranomainen on Suomessa toimivaltainen tunnustamaan toisessa jäsenvaltiossa tehdyn valvontatoimia koskevan päätöksen ja panemaan sen täytäntöön.

Toimivaltainen viranomainen tilanteessa, jossa Suomi päättää valvontatoimesta, on hallituksen esityksen mukaan oikeusviranomainen eli tilanteesta riippuen joko tuomioistuin tai syyttäjä. Oikeusviranomaisen nimeäminen toimivaltaiseksi viranomaiseksi vastaa vastavuoroista tunnustamista koskevien puitepäätösten täytäntöönpanolaeissa aiemmin omaksuttuja ratkaisuja, minkä voidaan arvioida helpottavan muiden jäsenvaltioiden valmiutta tunnustaa Suomesta tulleita päätöksiä.

Tilanteessa, jossa Suomi on täytäntöönpanovaltio, valvontatoimea koskevan päätöksen tunnustamisesta ja valvontatoimien mukauttamisesta päättävät hallituksen esityksen mukaan tiettyjen käräjäoikeuksien tuomiopiirissä toimivat kihlakunnansyyttäjät eli niin kutsutut EAW-syyttäjät. Kyse on syyttäjistä, jotka jo nykyisin tekevät päätöksiä rajat ylittävissä rikosasioissa aiemmin täytäntöönpanotuihin EU:n instrumentteihin liittyen (mm. jäädyttämispuitepäätös ja eurooppalainen pidätysmääräys). Hallituksen esityksessä ratkaisua perustellaan muun muassa sillä, että kansallisessa päätöksenteossa on arvioitava mahdolliset perusteet kieltäytyä toisen jäsenvaltion päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Arvioitava on myös sitä, tulisiko valvontatoimia koskevan päätöksen tunnustamisesta kieltäytyä tilanteessa, jossa on perusteltu syy epäillä, että henkilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on loukattu. Tällainen kieltäytymisperusteiden ja oikeuden-

mukaisen oikeudenkäynnin harkinta on oikeudellista harkintaa, joka kuuluu oikeusviranomaisille. Päätöksenteon keskittämistä tietyille syyttäjille perustellaan myös sillä, että näin sama viranomaisarvio kieltäytymisperusteet ja tekisi myös lopullisen tunnustamista koskevan päätöksen, mikä olisi selkeää sekä kansallisesti että valvontatoimia koskevan päätöksen tehneen jäsenvaltion kannalta.

Valiokunnan suorittamassa asiantuntijakuulemisessa ehdotusta tiettyjen syyttäjien nimeämisestä toimivaltaiseksi viranomaiseksi on kannatettu, mutta esiin on tuotu myös sellainen vaihtoehto, että toimivaltaisen viranomaisen pitäisi olla poliisiviranomaisena ottaen muun muassa huomioon, että matkustuskieltoa valvoo käytännössä poliisiviranomaisena. Täytäntöönpanotavan oleva puitepäätös eräin edellytyksin mahdollistaa myös muun kuin oikeusviranomaisen nimittämisen toimivaltaiseksi viranomaiseksi.

Asiaa harkittuun lakivaliokunta on päätenyt puoltamaan hallituksen esityksessä ehdotettua. Samalla valiokunta korostaa täytäntöönpanolakiin sisältyvää säännöstä siitä, että syyttäjän on ennen tunnustamista ja täytäntöönpanemista koskevan päätöksen tekemistä neuvoteltava poliisin kanssa. Neuvottelussa poliisi voi ilmaista näkemyksensä siitä, tulisiko valvontatoimia koskeva päätös tunnustaa ja panna täytäntöön ja miten tämä vaikuttaa poliisin resurssihin. Tällainen yhteistyö syyttäjän ja poliisin välillä on välttämätöntä rajat ylittävissä rikosasioissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjä valvontatoimia koskevan puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisalasta

4. luku. Erinäiset säännökset.

14 §. Muutoksenhaku. Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhakuun sovelletaan, mitä pakkokeinolaissa säädetään muutoksenhausta tuomioistuimen päätökseen vangitsemista ja matkustus-

kieltoa koskevassa asiassa. Pykälän 3 momentissa viitataan vuorostaan, että 1 ja 2 momentissa tarkoitettun asian käsittelyyn sovelletaan, mitä vangitsemis- ja matkustuskieltoasian käsittelystä pakkokeinolaissa säädetään. Valiokunta ehdottaa, että 2 ja 3 momentissa viitataan vain matkustuskieltoa koskeviin pakkokeinolain säännöksiin. Tätä voidaan puoltaa selkeyssyillä ottaen huomioon, että tutkintavankeuden vaihtoehtona Suomen järjestelmässä on matkustuskielto. Lisäksi vangitsemisasiaa koskevat pakkokeinolain säännökset tulevat asiassa sovellettaviksi sitä kautta, että matkustuskieltoa koskevissa pakkokeinolain säännöksissä viitataan tiettyihin vangitsemisasiaa koskeviin pakkokeinolain säännöksiin. Lisäksi valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että asia voidaan käsitellä kansliassa ilman istunokäsittelyä. Valiokunta ehdottaa 3 momentin tarkistamista tämän mahdollistamiseksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 14 § muutettuna seuraavasti:

14 §

Muutoksenhaku

(1 mom. kuten HE)

Muutoksenhakuun 10 §:ssä tarkoitettuun tuomioistuimen päätökseen sovelletaan, mitä pakkokeinolaissa säädetään muutoksenhausta tuomioistuimen päätökseen (*poist.*) matkustuskieltoa koskevassa asiassa. Syyttäjän 10 §:n nojalla tekemän päätöksen voi saattaa sen käräjäoikeuden käsiteltäväksi, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehnyt syyttäjä toimii. Käräjäoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun asian käsittelyyn sovelletaan, mitä (poist.) matkustuskieltoasian käsittelystä pakkokeinolaissa säädetään. *Asia voidaan ratkaista kansliassa ilman istuntokäsittelyä, jos tuomioistuimien harkitsee sen*

soveliaaksi. Jos asia käsitellään suullisessa istunnossa, valvontaan määrätyn poissaolo ei estä asian ratkaisua.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Aino-Kaisa Pekonen /vas
vpj.	Stefan Wallin /r	Jaana Pelkonen /kok
jäs.	James Hirvisaari /ps	Kristiina Salonen /sd
	Johanna Jurva /ps	Kari Tolvanen /kok
	Suna Kymäläinen /sd	Ari Torniainen /kesk
	Antti Lindtman /sd	Kaj Turunen /ps
	Markku Mäntymaa /kok	Peter Östman /kd.
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.