

**Lisäselvitys eduskunnan lakivaliokunnalle U:ta 33/2018 vp UJ:ta 53/2020 vp koskeneen asian-
tuntijakuulemisen 24.2.2021 johdosta**

1. U:n 33/2018 vp ja UJ:n 53/2020 vp johdosta eduskunnan lakivaliokunnassa 24.2.2021 järjestetyssä asiantuntijakuulemisessa muun muassa allekirjoittaneelta pyydettiin kirjallista lisäselvitystä eurooppalaista sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevaa todisteiden säilyttämis- ja luovuttamismääräystä koskevan asetusehdotuksen (jäljempänä asetusehdotus) suhteesta Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) annetun perussopimuksen määräyksiin. Kysymys on ennen muuta siitä, minkälainen suhde asetusehdotuksella on SEUT 82 artiklaan, joka toimii asetusehdotuksen oikeusperustana.

2. Tässä lisäselvityksessä todettu ei vaikuta siihen vakiintuneeseen ja sinänsä selvään lähtökohtaan, jonka mukaan EU:n lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuus on unionin oikeuden mukaan ensisijaisesti EU-oikeudellinen kysymys, jonka viime kädessä ratkaisee auktoritatiivisesti ja ainoana tulkitsijana Euroopan unionin tuomioistuin (esim. PeVL 16/2020 vp, s. 11). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on todettu, että oikeusperustan arvioiminen on kuitenkin osaltaan edellytys EU-säädösehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta (PeVL 16/2020 vp, s. 11). Vastaavasti voidaan katsoa, että oikeusperustaan liittyvät kysymykset voidaan ottaa huomioon EU-oikeudellista säädösehdotusta myös eduskunnan lakivaliokunnassa käsiteltäessä. Kysymys on tällöin ennen muuta siitä, että EU-oikeudellista säädösehdotusta neuvoteltaessa säädöksestä olisi hyvä saada sellainen, joka selkeästi mahtuu säädöksen oikeusperustan puitteisiin.

3. Asetusehdotuksen oikeusperustana on tällä hetkellä SEUT 82(1) artikla. Artikla sisältää määräyksen EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön pääasiallisesta muodosta, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle pohjautuvasta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä. SEUT 82(1)(a) artiklan mukaan voidaan laatia sääntöjä ja menettelyjä kaikenmuotoisten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten tunnustamisen varmistamiseksi koko unionissa. Artiklan sanamuoto on melko väljä, mutta vakiintuneesti on katsottu, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavassa yhteistyössä on kysymys nimenomaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamasta yhteistyöstä.

4. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta on pidetty EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön ”peruskivenä” ja sen on katsottu olevan mainitun yhteistyön pääasiallinen toimintamuoto. EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön pohjautumista vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle on useaan otteeseen korostettu eduskunnan lakivaliokunnan käytännössä (esim. LaVL 5/2016 vp, s. 2–3, LaVL 1/2017 vp, s. 3 ja LaVL 2/2018 vp, s. 3). Lakivaliokunta on tässä yhteydessä myös aiheellisesti korostanut jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin edellytyksenä vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvalle yhteistyölle (esim. LaVL 1/2017 vp, s. 3 ja LaVL 2/2018 vp, s. 3). On kuitenkin edellä todetun mukaisesti huomattava, että vastavuoroisen tunnustamisen periaate EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön päämuotona on tarkoittanut nimenomaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamaa yhteistyötä.

Myös SEUT 82(1) artiklan a–d luetelmakohdassa tarkoitetut vastavuoroisen tunnustamisen toteuttamistavat nimenomaisesti liittyvät jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön (etenkin a ja d kohta).

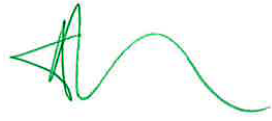
5. Asetusehdotus edellä sanotun mukaisesti pääsääntöisesti tarkoittaisi määräyksen antavan jäsenvaltion viranomaisen yhteistoimintaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tai siellä toimivan palveluntarjoajan laillisen edustajan kanssa. Kysymys ei näin varsinaisesti olisi sellaisesta vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ilmentävästä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä, jonka on perinteisesti katsottu kuuluvan SEUT 82(1) artiklan alaan, ei siinäkään tapauksessa, että täytäntöönpanovaltion viranomaiselle on kaavailtu komission alkuperäistä asetusehdotusta merkittävämpää asemaa, kuten parlamentin mietintöön sisältyvässä asetusehdotuksessa on tehty. Järjestely, jossa todisteiden esittämis- tai säilyttämismääräys joka tapauksessa toimitettaisiin suoraan palveluntarjoajalle – vaikkakin se samalla toimitettaisiin myös täytäntöönpanoviranomaiselle –, merkitsisi nähdäkseni vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen luonteen merkittävää muuttumista. Voidaan arvioida, että tämänkaltainen järjestely muuttaisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvan rikosoikeudellisen yhteistyön luonnetta arvaamattomalla tavalla.

6. Edellä todettu huomioon ottaen on nähdäkseni esitettävissä varsin vahvoja perusteita sen tueksi, että SEUT 82(1) artiklassa tarkoitettu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle pohjautuva rikosoikeudellinen yhteistyö pidetään nimenomaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisenä yhteistyönä. On lisäksi huomattava, että vastavuoroinen tunnustamisen järjestelmä pohjautuu keskinäisen luottamuksen periaatteelle. Ajatus on, että jäsenvaltiot voivat tunnustaa toisessa jäsenvaltiossa annetut rikosoikeudelliset tuomiot ja päätökset ja suhtautua niihin ikään kuin ne olisi annettu täytäntöönpanovaltiossa. Olennaista myös vastavuoroisen tunnustamisen taustalla ja edellytyksenä olevan keskinäisen luottamuksen kannalta on, että kysymys on nimenomaan viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Koska rikosoikeudellisessa yhteistyössä on myös usein kysymys perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisistä kysymyksistä, keskinäisen luottamuksen olemassaolon edellytys nähdäkseni myös on, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavassa yhteistyössä on kysymys nimenomaan rikosoikeudenhoidon viranomaistahojen toteuttamasta yhteistyöstä.

7. Edellä todetun perusteella ei ole nähdäkseni lainkaan ongelmallista katsoa, että SEUT 82(1) artikla sallisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavan rikosoikeudellisen yhteistyön toteuttamisen tosiasiallisesti muutoin kuin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisenä yhteistyönä. Vaikka lienee selvää, että EU-oikeutta perussopimusten oikeusperustat mukaan lukien voidaan tulkinta ja usein tulkitaan tavoitteellisesti, ei nähdäkseni ole asianmukainen kehityssuunta pyrkiä tulkitsemaan oikeusperustoja tavalla, joka poikkeaa niille alun perin tarkoitusta ja niille tulkinnallisesti vakiintuneesta merkityssisällöstä.

8. Lopuksi voidaan kiinnittää huomiota siihen tärkeään eduskunnan lakivaliokunnan toteamaan lähtökohtaan, jonka mukaan asetuksen ei tulisi mahdollistaa tilannetta, jossa toisen jäsenvaltion viranomaisten toimivaltuudet Suomessa sijaitsevan palveluntarjoajan osalta olisivat laajemmat kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa (LaVL 29/2018 vp, s. 5). Selvää nähdäkseni on, että tästä lähtökohdasta on asetuksen jatkovalmistelussa pidettävä kiinni.

Tahkovuorella 24.2.2021

A handwritten signature in green ink, consisting of a stylized 'S' followed by a wavy line.

Sakari Melander
Professori