

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston puitepäättökseksi (eurooppalaisesta valvonta-
määräyksestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisissä
esitutkimamenettelyissä)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle komission 29 päivänä elokuuta 2006 tekemä ehdotus neuvoston puitepäättökseksi eurooppalaisesta valvonta-

määräyksestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisissä esitutkimamenettelyissä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 2007

Oikeusministeri *Leena Luhtanen*

Lainsäädäntöneuvos Mikko Monto

EHDOTUS NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖKSEKSI EUROOPPALAISESTA VALVONTAMÄÄRÄYKSESTÄ EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN VÄLISISSÄ ESITUTKINTAMENETTELYISSÄ**1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio on 29 päivänä elokuuta 2006 tehnyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan a ja c alakohtien ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohtien nojalla ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi eurooppalaisesta valvontamääräyksestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisissä esitutkintamenettelyissä.

Puitepäätöksen tavoitteena on luoda eurooppalainen valvontamääräys, jonka tarkoituksena on se, että rikoksesta muussa kuin asuinvaltiossaan epäilty henkilö voitaisiin siirtää henkilön asuinpaikkavaltioon odottamaan oikeudenkäyntiä sillä edellytyksellä, että kyseinen henkilö noudattaa tiettyjä lännelle asetettuja valvontatoimia. Eurooppalaisen valvontamääräyksen tavoitteena on oikeudenkulun häiriötön toteutuminen ja erityisesti sen varmistaminen, että epäilty henkilö osallistuu oikeudenkäyntiin määräyksen antaneessa valtiossa.

Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmien, erityisesti päätelmien kohdan 36 mukaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pitäisi koskea myös ennen oikeudenkäyntiä annettuja määräyksiä. Myös rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemista koskevan toimenpideohjelman toimesta 10 ilmaistaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ulottaminen valvontatoimiin (EYVL C 12, 15.1.2001). Ehdotus vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta ilman vapaudenmenetystä toteutettaviin esitutkintaan liittyviin valvontatoimiin mainitaan komission työohjelmassa vuodelle 2005 (2005/JLS/035) ja se on asetettu myös prioriteetiksi komission Haagin ohjelmaa koskevassa tiedonannossa (KOM(2005) 184 lopullinen) sekä neuvoston ja komission toimintasuunnitelmassa vapauden, turvallisuuden ja

oikeuden lujittamiseen Euroopan unionissa tähtäävän Haagin ohjelman toteuttamiseksi (EUVL C 198, 12.8.2005).

Puitepäätös on jatkoa komission 17 päivänä elokuuta 2004 antamalle vihreälle kirjalle ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroisesta tunnustamisesta. Vihreä kirja on saatettu eduskunnan tietoon kirjelmällä E 83/2004 vp.

Neuvoston työryhmä käsitteli puitepäätöstä 9 ja 10 päivänä tammikuuta 2007.

Tämä muistio perustuu asiakirjaan KOM (2006) 468 lopullinen.

2. Pääasiallinen sisältö**Luku 1. Yleiset periaatteet**

Eurooppalaisella valvontamääräyksellä tarkoitetaan puitepäätösehdotuksen 1 artiklan mukaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antamaa muualla asuvaa epäiltyä koskevaa oikeudellista päätöstä, jonka tarkoituksena on palauttaa kyseinen henkilö asuinvaltioonsa sillä edellytyksellä, että hän noudattaa valvontatoimenpiteitä. Tarkoituksena on varmistaa asianmukainen oikeuskäsittely sekä se, että henkilö on paikalla määräyksen antaneessa valtiossa sellaisessa oikeudenkäynnissä, jossa hän on syytettynä.

Puitepäätösehdotuksen 2 artikla sisältää määräyksen antaneen valtion, täytäntöönpanovaltion, määräyksen antavan viranomaisen ja täytäntöönpanoviranomaisen määritelmät. Määräyksen antaneella valtiolla tarkoitetaan sitä jäsenvaltiota, jonka alueella eurooppalainen valvontamääräys annetaan ja täytäntöönpanovaltiolla sitä jäsenvaltiota, jonka alueella eurooppalainen valvontamääräys pannaan täytäntöön. Määräyksen antavalla viranomaisella tarkoitetaan tuomioistuinta, tuomaria, tutkintatuomaria tai syyttä-

jää, jolla on kansallisen lain mukaan toimivalta antaa eurooppalainen valvontamääräys. Täytäntöönpanoviranomaisella tarkoitetaan tuomioistuinta, tuomaria, tutkintatuomaria tai syyttäjää, jolla on kansallisen lain mukaan toimivalta panna täytäntöön eurooppalainen valvontamääräys.

Jäsenvaltioilla on velvollisuus puitepäättösehdotuksen 3 artiklan mukaan panna täytäntöön eurooppalainen valvontamääräys puitepäättöksen määräysten mukaisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta soveltaen.

Jokaisen jäsenvaltion on annettava neuvostolle tieto niistä viranomaisista, jotka ovat kansallisen lain mukaisesti toimivaltaisia antaa ja panemaan täytäntöön eurooppalaisen valvontamääräyksen. Puitepäättösehdotuksen 4 artiklassa todetaan myös, että neuvoston pääsihteeristön tulee pitää vastaanottamansa tieto jäsenvaltioiden ja komission saatavilla sekä julkaista tiedot Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Luku 2. Eurooppalainen valvontamääräys

Puitepäättösehdotuksen 5 artiklan mukaan eurooppalainen valvontamääräys voidaan antaa sen jälkeen, kun epäiltyä on informoitu niistä velvollisuuksista, jotka hänelle määrätään puitepäättöksen artiklan 6 nojalla ja erityisesti artikloiden 17 ja 18 nojalla määrättyistä seuraamuksista. Määräyksen antavan viranomaisen on säilytettävä epäillylle annettut tiedot määräyksen antavan valtion kansallisessa lainsäädännössä säädetyn menettelyn mukaisesti.

Puitepäättöksen 6 artikla sisältää säännökset esitutkintaan liittyvien valvontatoimien ja epäillylle asetettavien velvoitteiden määrittämisestä. Sen mukaan määräyksen antavan viranomaisen tulee määrätä epäillylle velvoite olla tavoitettavissa oikeudenkäyntiä koskevan haasteen toimittamista varten ja haastettuna velvollisuus osallistua oikeudenkäyntiin. Edelleen artiklan mukaan oikeuskäsittelyn estäminen tai rikolliseen toimintaan osallistuminen voivat merkitä eurooppalaisen valvontamääräyksen rikkomista. Määräyksen antava viranomainen voi lisäksi määrätä epäillylle yhden tai useamman seuraavista

velvoitteista: velvoite osallistua kuulusteluun, joka koskee sellaista rikosta tai sellaisia rikoksia, joista häntä syytetään (1 kohdan a alakohta); velvoite olla menemättä ilman lupaa määrättyihin paikkoihin määräyksen antaneessa valtiossa (1 kohdan b alakohta); tai velvoite korvata kustannukset, jotka aiheutuivat hänen siirtämisestään kuulusteluun tai oikeudenkäyntiin (1 kohdan c alakohta). Artiklan 2 kohdan mukaan määräyksen antavan viranomaisen ja täytäntöönpanoviranomaisen välisen keskinäisen sopimuksen mukaisesti määräyksen antava viranomainen voi määrätä yhden tai useamman kohdassa mainituista muista velvoitteista epäillylle. Kohdan luettelo ei ole tyhjentävä. Kohdassa luetellaan seuraavat velvoitteet: velvoite matkustaa määrättyinä aikana ja päivinä määrättyyn täytäntöönpanovaltiossa sijaitsevaan osoitteeseen (a alakohta); velvoite ilmoittautua täytäntöönpanoviranomaiselle määrättyssä paikassa tai paikoissa määrättyinä ajankohtina (b alakohta); velvoite luovuttaa passi tai passit tai muut henkilöllisyystodistukset täytäntöönpanoviranomaiselle (c alakohta); velvoite olla määrättyinä ajankohtina määrättyssä asuinpaikassa, joka voi olla esimerkiksi takuita vastaan vapautetulle henkilölle tarkoitettu majoitus tai erityislaitos nuorille rikoksenteijöille (d alakohta); velvoite olla määrättyinä ajankohtina määrättyssä työpaikassa täytäntöönpanovaltiossa (e alakohta); velvoite olla ilman lupaa poistumatta tai menemättä määrättyihin paikkoihin tai määrättyille alueille täytäntöönpanovaltiossa (f alakohta); velvoite olla osallistumatta tiettyihin toimiin, joihin voi sisältyä määrättyihin ammatteihin tai ammattialoille osallistuminen (g alakohta); velvoite osallistua määrättyihin lääketieteellisiin hoitotoimenpiteisiin (h alakohta). Kaikki artiklan mukaiset velvoitteet on talletettava eurooppalaiseen valvontamääräykseen ja velvoitteita voidaan muuntaa täytäntöönpanovaltiossa täytäntöönpanovaltion kansallisen lain mukaisesti.

Puitepäättösehdotuksen 7 artiklan mukaan eurooppalainen valvontamääräys on toimitettava eteenpäin puitepäättösehdotuksen liitteenä olevaa lomaketta käyttäen (A-lomake) ja siihen on liitettävä puitepäättöksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja koskeva kirjallinen todiste. Pääsäännön mukaan määräyksen antaneen valtion on käännettävä mää-

räys täytäntöönpanovaltion viralliselle kielelle tai yhdelle sen virallisista kielistä.

Luku 3. Menettely

Puitepäättösehdotuksen 8 artikla sisältää säännökset eurooppalaisen valvontamääräyksen toimittamisesta viranomaisten kesken ja 9 artikla säännöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Viimeksi mainitun artiklan mukaan täytäntöönpanoviranomaisen on, jollei muuta puitepäättöksestä johdu, tunnistettava määräys ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin määräyksen panemiseksi täytäntöön.

Artiklassa 10 määritellään perusteet määräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta kieltäytymiselle. Sen mukaan tuomioistuimen, tuomarin, tutkintatuomarin tai syyttäjän on kieltäydyttävä eurooppalaisen valvontamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta, jos on selvää, että rikosprosessi sen rikoksen osalta, jonka perusteella määräys on annettu, loukkaa ne bis in idem periaatetta. Edelleen pyynnön kohteena olevan valtion tuomioistuin, tuomari, tutkintatuomari tai syyttäjä voi kieltäytyä määräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta yhden tai useamman 2 kohdassa luetellun perusteen nojalla. Nämä perusteet ovat seuraavat: jos pyynnön kohteena olevan valtion lainsäädännön mukaan epäilty ei voida pitää ikänsä vuoksi rikosoikeudellisessa vastuussa eurooppalaisen valvontamääräyksen perustana olevasta teosta (a alakohta); jos pyynnön kohteena olevan valtion lain mukaan on olemassa koskemattomuus tai erioikeus, joka estää eurooppalaisen valvontamääräyksen täytäntöönpanon (b alakohta); jos eurooppalaisen valvontamääräyksen perusteena olevaan rikokseen ulottuu yleinen armahdus pyynnön kohteena olevassa valtiossa, jossa kyseisellä valtiolla on ollut toimivalta syyttää kyseisestä rikoksesta oman rikoslainsäädäntönsä nojalla (c alakohta).

Puitepäättösehdotuksen 11 artiklan mukaan silloin, kun eurooppalaisen valvontamääräyksen kohteena oleva henkilö on täytäntöönpanovaltion kansalainen tai hänellä on vakituinen asuinpaikka täytäntöönpanovaltiossa, määräyksen täytäntöönpanon ehdoksi voidaan asettaa se, että henkilö tulee siirtää oikeudenkäynnin jälkeen täytäntöönpanovaltioon suorittamaan määräyksen antaneen jäsenvaltion hänelle määräämää vapaudenmenetyksen käsittävää rangaistusta tai turvaamistoimenpide.

Säännökset koskien täytäntöönpanosta tehtävää päätöstä sisältyvät puitepäättösehdotuksen 12 artiklaan. Päätös määräyksen tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta tai kieltäytymisperusteisiin vetoamisesta tulee tehdä niin pian kuin mahdollista, mutta joka tapauksessa viimeistään viiden päivän sisällä määräyksen vastaanottamisesta. Jos poikkeustapauksissa ei ole mahdollista tehdä päätöstä mainitussa ajassa, tulee pyynnön kohteena olevan valtion toimivaltaisen viranomaisen ilmoittaa viipymättä määräyksen antaneelle viranomaiselle viivästymisen syistä ja päätöksen tekoon tarvittavista päivistä. Artikla sisältää lisäksi säännökset eurooppalaisen valvontamääräyksen tunnustamisen ja täytäntöönpanon lykkäämisestä.

Puitepäättösehdotuksen 13 artikla sisältää säännökset uudelleen käsittelypyynnöistä. Sen mukaan epäillyllä henkilöllä tulee olla määräyksen antaneen valtion lain mukaan samat oikeudet eurooppalaisen valvontamääräyksen uudelleen käsittelyyn kuin, jos määräyksen sisältämät velvoitteet olisi määrätty hänelle määräyksen antaneessa valtiossa täytäntöön pantavina esitutkintaan liittyvät valvontatoimina. Epäillyllä on kuitenkin oikeus pyytää määräyksen antavalta viranomaiselta valvontamääräyksen uudelleen käsittelyä 60 päivän jälkeen määräyksen antamisesta tai siitä, kun määräystä on viimeksi käsitelty. Täytäntöönpanoviranomainen voi pyytää määräyksen antavalta viranomaiselta valvontamääräyksen uudelleen käsittelyä 60 päivän kuluttua määräyksen antamisesta tai siitä, kun määräystä on viimeksi käsitelty. Määräyksen antavan viranomaisen tulee käsitellä valvontamääräys uudelleen niin pian kuin mahdollista, kuitenkin joka tapauksessa 15 päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Epäillyllä on oikeus tulla kuulluksi määräyksen antavan viranomaisen toimesta ja määräyksen antaneen valtion lainsäädännön mukaisesti. Kuuleminen voidaan toimittaa käyttäen apuna tarkoituksenmukaisia video- ja puhelinyhteyksiä. Myös valvontamääräyksen täytäntöönpanosta vastaava viranomaista on kuultava. Täytäntöönpanovaltio voi myös

osoittaa lainsäädäntönsä mukaisesti nimetyn henkilön osallistumaan epäillyn kuulemiseen. Artikla sisältää myös säännöksen niistä mahdollisuuksista, jollaisia määräyksen antavalla viranomaisella on käsitellessään valvontamääräystä uudelleen. Määräyksen antavan viranomaisen tulee välittömästi päätöksen tehtyään tiedottaa päätöksestä epäillylle ja täytäntöönpanoviranomaiselle. Jos valvontamääräys käsitellään uudelleen, on epäillyllä oikeus tulkaukseen ja oikeusapuun.

Puitepäättösehdotuksen 14 artiklan mukaan määräyksen antava viranomainen voi määräyksen antaneen valtion lainsäädännön mukaisesti koska tahansa viran puolesta päättää eurooppalaisen valvontamääräyksen peruuttamisesta epäillyn hyväksi. Määräyksen antavan viranomaisen on peruttava valvontamääräys viipymättä, kun epäilty on täyttänyt kaikki määräyksessä hänelle asetetut velvollisuudet.

Luku 4. Erityistilanteet

Artiklan 15 mukaan eurooppalainen valvontamääräys ei vaikuta neuvoston puitepäätökseen (2002/584/YOS) perustuvasta eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä, kolmannen valtion luovuttamispyynnöstä tai kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännöstä johtuviin velvoitteisiin. Valvontamääräys ei myöskään saa estää täytäntöönpanovaltiota aloittamasta tai jatkamasta omia rikosoikeudellisia menettelyitään.

Luku 5. Eurooppalaisen valvontamääräyksen rikkominen

Täytäntöönpanoviranomaisen on puitepäättösehdotuksen 16 artiklan mukaan ilmoitettava puitepäätöksen liitteenä olevaa bmaketta (B-lomake) käyttäen viivytyksettä määräyksen antavalle viranomaiselle tietoonsa tulleista eurooppalaisen valvontamääräyksen rikkomuksista. Puitepäättösehdotuksen 17 artiklassa määritellään rikkomuksen seuraukset. Sen mukaan rikkomuksen tapahtuessa määräyksen antava viranomainen voi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tehdä päätöksen määräyksen peruuttamisesta, määräyksen sisältämien velvoitteiden muuttamisesta tai perumisesta, tai epäillyn henkilön pidättämisestä ja siirtämisestä, jos määräys on annettu

sellaisen rikoksen perusteella, jonka perusteella henkilö olisi voitu määrätä tutkintavankeuteen määräyksen antaneen valtion lainsäädännön mukaisesti. Edelleen määräyksen antava viranomainen voi päättää, että epäilty pidätetään ja siirretään, jos eurooppalainen valvontamääräys on annettu sellaisesta rikoksesta, jonka perusteella henkilöä ei alun perin olisi ollut perusteltua määrätä tutkintavankeuteen määräyksen antaneen valtion lainsäädännön mukaisesti ja, jos eurooppalainen valvontamääräys sisältää sellaisia vapaudenrajoituksia, joita voidaan verrata vapaudenmenetykseen ja, jos pidätys ja siirtäminen on tarpeen kuulusteluun tai oikeudenkäyntiin osallistumiseksi. Ennen pidättämisestä ja siirtämisestä päättämistä määräyksen antavan viranomaisen tulee harkita kaikkia asiaan liittyviä olosuhteita, erityisesti epäillyn halua tulla vapaaehtoisesti takaisin määräyksen antaneeseen valtioon. Ennen artiklan mukaista päätöstä tulee epäillylle antaa mahdollisuus tulla kuulluksi. Mikäli epäilty on pidättämis- ja siirtämispäätöksen tekohetkellä jonkin toisen jäsenvaltion alueella, myös tällä jäsenvaltiolla on velvollisuus pidättää ja siirtää epäilty määräyksen antaneeseen jäsenvaltioon.

Puitepäättösehdotuksen 18 artiklan mukaan jos määräyksen antava viranomainen päättää epäillyn pidättämisestä ja siirtämisestä, epäiltyä tulee kuulla sen valtion oikeusviranomaisen toimesta, jonka alueella henkilö on pidätetty. Jos epäilty suostuu siirtoon, on sen jäsenvaltion, jonka alueella henkilö pidätettiin, siirrettävä epäilty viipymättä määräyksen antaneeseen valtioon. Myös jos epäilty henkilö ei suostu siirtoon, on sen valtion, jonka alueella henkilö pidätettiin, siirrettävä epäilty viipymättä määräyksen antaneeseen valtioon. Jälkimmäisessä tapauksessa siirrosta voidaan kieltäytyä tietyillä perusteilla, kuten esimerkiksi ne bis in idem -periaatteen ja syyteoikeuden vanhentumisen nojalla. Lisäksi siirrosta voidaan kieltäytyä, jos epäilty on täytäntöönpanovaltiossa syytteessä sellaisten samojen tosiseikkojen johdosta, joiden perusteella valvontamääräys on annettu tai, jos päätös pidättämisestä ja siirrosta koskee muita kuin valvontamääräyksen perustana olevia seikkoja. Muu kuin täytäntöönpanovaltio voi kieltäytyä pidättämisestä ja siirtämisestä pui-

teipäätösehdotuksen 10 artiklan mukaisesti kieltäytymisperusteisiin vedoten.

Puitepäätöksen 19 artikla sisältää säännöksen valvontamääräyksen antaneen valtion velvollisuudesta ilmoittaa 17 artiklan mukaisesti päätöksistä.

Siirron tulee tapahtua artiklan 20 mukaan sinä päivänä, josta jäsenvaltiot ovat keskenään sopineet, mutta joka tapauksessa siirto ei saa tapahtua myöhemmin kuin kolmen päivän kuluttua pidättämisestä. Siirtämistä voidaan poikkeustapauksissa lykätä vakavista humanitaarisista syistä.

Puitepäätösehdotuksen 21 artikla sisältää säännökset kauttakuljetuksesta. Pääsäännön mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee suostua rikoksesta epäillyn henkilön kauttakuljetukseen alueensa kautta.

Määräyksen antaneen valtion tulee 22 artiklan mukaan vähentää lopullisesta vapaudenmenetyksestä se aika, joka johtuu henkilön pidättämisestä ja siirtämisestä.

Luku 6. Yleiset ja loppusäännökset

Puitepäätöksen viimeinen luku sisältää säännökset puitepäätöksen seurannasta (23 artikla), puitepäätöksen suhteesta muihin sopimuksiin ja järjestelyihin (24 artikla), täytäntöönpanosta (25 artikla), raportoinnista (26 artikla) ja voimaantulosta (27 artikla).

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Puitepäätösehdotuksen sisältämät kysymykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Suomen voimassaolevassa kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöksiä toisessa valtiossa määrättyjen, tutkintavankeuden vaihtoehtona olevien valvontatoimien täytäntöönpanosta, eikä myöskään valvontatoimien siirrosta toiseen valtioon. Laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanosta (326/1963) mahdollistaa pohjoismaiden välisen yhteistyön ehdollisesti tuomittujen ja ehdonalaaisesti vapautettujen henkilöiden valvonnan osalta. Laki ei kuitenkaan kata esitutkinta- tai oikeudenkäyntivaiheeseen liittyviä valvontatoimia koskevaa yhteistyötä. Myöskään laki kansainvälisestä yh-

teistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (21/1987) ei kata valvontatoimia koskevaa yhteistyötä. Näin ollen ehdotettu menettely olisi täysin uusi kansainvälisen rikosoikeudellisen yhteistyön muoto.

Puitepäätöksen sisältämä velvollisuus toisessa jäsenvaltiossa määrättyjen esitutkinta- ja rikosasian käsittelyvaihetta koskevien valvontatoimien, eli eurooppalaisen valvontamääräyksen täytäntöönpanoon edellyttää täysin uusia aineellisia ja menettelyllisiä säännöksiä. Vastaavat säännökset tarvitaan niitä tilanteita varten, joissa Suomi on eurooppalaisen valvontamääräyksen antavana valtiona.

Niitä tilanteita varten, joissa Suomi on valvontamääräyksen täytäntöönpanevana valtiona on tarpeen laatia ensinnäkin säännökset toimivaltaisista viranomaisista ja niissä sovellettavista menettelyistä. Puitepäätöksen 3 ja 9 artiklojen mukaisesti Suomella olisi velvollisuus panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa annettu valvontamääräys. Puitepäätös ei sisällä lainkaan säännöksiä pakkokeinolain (450/1987) 2 luvun 1 §:n kaltaisista matkustuskiellon määrittämisen edellytyksistä joiden täyttyessä valvontamääräys voidaan toisessa jäsenvaltiossa antaa. Myöskin kieltäytymisperusteista ja valvontamääräyksen täytäntöönpanotavoista on tarpeen säätää täytäntöönpanolaissa. Voimassaolevassa kansallisessa lainsäädännössä toisessa jäsenvaltiossa määrätyn eurooppalaisen valvontamääräyksen täytäntöönpanotapoja vastaavat osin 2 luvun 2 §:n säännökset matkustuskiellon sisällöstä. Eurooppalaisessa valvontamääräyksessä asetettavat velvoitteet eivät kuitenkaan ole yhtenevät pakkokeinolaissa tarkoitetun kansallisen matkustuskiellon kanssa. Näin ollen toisessa jäsenvaltiossa annettua eurooppalaista valvontamääräystä ei sellaisenaan voi panna täytäntöön siinä järjestyksessä kuin Suomen viranomaisen määrittämästä matkustuskiellosta säädetään. Useat puitepäätöksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kaltaiset, täytäntöönpanovaltion suostumusta edellyttävät henkilölle asetettavat velvoitteet eli valvonnan muodot ovat sen kaltaisia joita sisältyy myös kansalliseen matkustuskieltoon. Tällaisia ovat esimerkiksi velvollisuus ilmoittaa vi-

ranomaisille tiettyinä aikoina tai luovuttaa passi. Täysin uusia olisivat erityisesti täytäntöönpanovaltion suostumuksesta riippumattomista 6 artiklan 1 kohdan velvoitteista velvollisuus olla saatavilla haastamista varten, sekä haastamisen jälkeen osallistua oikeudenkäyntiin samoin kuin velvollisuus saapua kuulusteluihin, sekä henkilön velvollisuus itse vastata kuluista, jotka aiheutuvat hänen siirtämisestään kuulusteluihin tai oikeudenkäyntiin.

Täytäntöönpanomenettelyn osalta tulisi toisen jäsenvaltion valvontamääräyksen Suomessa tapahtuvaa tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan menettelyn lisäksi sääntää menettelystä jossa valvontamääräykseen haetaan muutosta määräyksen antaneesta jäsenvaltiossa. Puitepäättöksen 13 artiklan 4 kohdan mukaan henkilöä kuullaan määräyksen antaneen jäsenvaltion lain mukaan. Kyseisen kohdan mukaan tällaisessa kuulemisessa voidaan kuitenkin käyttää video- ja puhelinyhteyksiä. Video- ja puhelinyhteyksien käytöstä säädetään Suomessa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34a §:ssä. Säännös mahdollistaa tällaisten yhteyksien hyödyntämisen todistajan, todistelutarkoituksessa kuultavan tai asianomistajan kuulemisessa. Säännös koskee kuitenkin vain kansallisia tilanteita. Myös Euroopan unionin niin sanotun vuoden 2000 oikeusapuyleissopimuksen (SopS 57/2004) 10 ja 11 artiklat sisältävät määräyksiä video- ja puhelinyhteyksien käytöstä. Yleissopimus mahdollistaa todistajien ja asiantuntijoiden kuulemisen lisäksi harkinnanvaraisesti myös syytetyn kuulemisen videoyhteyden välityksellä. Puhelinyhteyden käyttö on yleissopimuksessa rajattu vain asiantuntijoiden ja todistelutarkoituksessa kuultavien henkilöiden kuulemiseen. Myös pakkokeinolain 1 luvun 15 §:n 2 momentti mahdollistaa vangittavaksi vaaditun kuulemisen videoyhteyden avulla. Näin ollen määräyksen antaneen valtion mahdollisuus kuulla Suomessa olevaa henkilöä video- tai puhelinyhteyden avulla edellyttää uusia säännöksiä.

Puitepäättöksessä tarkoitettu valvontamääräyksen rikkomisen seurauksena tapahtuva henkilön palauttaminen määräyksen antaneeseen valtioon merkitsee asiallisesti henkilön luovuttamista rikosoikeudenkäyntiä varten. Tätä koskevat säännökset sisältyvät lakiin rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta

Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003, jäljempänä EU-luovuttamislaki), joka on eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä tehdyn puitepäättöksen (2002/584/YOS) kansallinen täytäntöönpanolaki. Eurooppalaista valvontamääräystä koskevan puitepäättöksen sisältämät palauttamista koskevat aineelliset sekä menettelysäännökset poikkeavat kuitenkin niin merkittävästi ns. eurooppalaista pidätysmääräystä koskevasta menettelystä, että ne edellyttävät täysin uutta sääntelyä myös tältä osin. Eurooppalaisessa valvontamääräyksessä, eikä näin ollen myöskään valvontamääräyksen rikkomisen johdosta tapahtuvassa palauttamisessa ole lainkaan rajattu rikoksia, joihin menettely soveltuu. Näin ollen kyseeseen tulisivat myös vähäiset rikokset. Eurooppalaisen valvontamääräykseen liittyvän palauttamisen yhteydessä tulee tehtäväksi erillinen päätös henkilön luovuttamisesta oikeudenkäyntivaltioon. Kieltäytymismahdollisuudet ovat kuitenkin vähäisemmät kuin eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan menettelyn yhteydessä. Myöskään kaksoisrangaistavuuden edellyttäminen ei ole mahdollista. EU-luovuttamislain 3 §:stä ilmi käyvin tavoin eurooppalaisen pidätysmääräyksen yhteydessä on kaksoisrangaistavuudesta luovuttu toistaiseksi vain niin sanottujen listarikosten osalta.

Niitä tilanteita varten, joissa Suomi on valvontamääräyksen antavana valtiona on myöskin tarpeen laatia säännökset siitä mitkä viranomaiset ovat Suomessa toimivaltaisia antamaan eurooppalaisen valvontamääräyksen, sekä määräyksen antamiseen sovellettavat aineelliset ja menettelysäännökset. Puitepäättöksen 2 artiklan c ja d kohdan mukaan toimivaltaisia viranomaisia sekä valvontamääräyksen antamiseen että sen täytäntöönpanoon ovat tuomioistuimet, tuomari, tutkintatuomari ja syyttäjä. Pakkokeinolain 2 luvun 3 §:n mukaan matkustuskiellosta voi esitutkinnan aikana päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Suomessa asetettavien velvoitteiden lähtökohtana voitaneen pitää kansallisesti määrätävää matkustuskieltoa, joskin asetettavien velvoitteiden ja menettelysäännösten tulee vastata puitepäättöksen säännöksiä. Pakkokeinolain 2 luvun 1 §:n mukaan rikoksesta

todennäköisin syin epäilty saadaan määrätä pidättämisen tai vangitsemisen sijasta matkustuskieltoon, jos rikoksesta säädetty ankaran rangaistus on vähintään vuosi vankeutta ja epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että hän lähtee pakoon taikka muuten karttaa esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa tai jatkaa rikollista toimintaa. Merkityksellistä on myös, että pakokokeinolain 2 luvun 2 §:n ainoa pakollinen velvoite, eli kielto poistua tietyltä paikakunnalta tai alueelta ei sisälly velvoitteisiin, jotka voitaisiin määrätä ilman täytäntöönpanovaltion suostumusta. Puitepäätöksen johdosta tulisi säädettäväksi muun muassa myös muutoksenhakusäännöstö niistä tilanteista varten, joissa valvontamääräyksen kohteena oleva henkilö haluaa valvontamääräyksen peruutettavaksi. Menettelyssä tulisi olla mahdollista käyttää edellä mainitulla tavalla myös video- ja puhelinyhteyksiä.

Kansalliseen lainsäädäntöön tulisi ottaa myös säännökset velvoitteiden rikkomisen johdosta tapahtuvasta valvontamääräyksen peruuttamisesta ja muuttamisesta sekä mahdollisesta päätöksestä määrätä henkilö kiinniotettavaksi ja palautettavaksi Suomeen.

4. Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 23 kohdan mukaan esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikosentekijän luovuttamista koskevat asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

5. Taloudelliset vaikutukset

Rikoksesta epäiltyjen siirtäminen takaisin asuinvaltioon odottamaan oikeudenkäyntiä ja heidän siirtämisensä takaisin oikeudenkäyntivaltioon saattaa aiheuttaa kustannuksia, joiden määrä ei kuitenkaan ole vielä arvioitavissa, koska puitepäätösehdotus ei sisällä määräyksiä kustannusten jakautumisesta määräyksen antaneen valtion ja täytäntöönpanovaltion kesken. Valtiolla aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa myös se, että puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan valvontamääräyksen antava jäsenvaltio voi velvoittaa henkilön korvaamaan kustannukset,

jotka aiheutuvat hänen siirrostaan kuulusteluun tai oikeudenkäyntiin. Kustannuksia saattaa aiheuttaa myös se, että Suomen toimivaltaisille viranomaisille muodostuisi ehdotetun menettelyn myötä nykyisestä poikkeavia tehtäviä.

6. Toimivaltaperuste ja toissijaisuusperiaate

Puitepäätösehdotuksen toimivaltaperusteenä on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 31 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdat sekä 34 artiklan 2 kohdan b kohta. Puitepäätösehdotuksen selitysosan mukaan jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä tunnusta muissa jäsenvaltioissa tehtyjä tuomioistuimen päätöksiä ilman vapaudenmenetystä toteutettavista esitutkintaan liittyvistä toimenpiteistä. Koska tällä alalla ei ole toteutettu yhteisiä toimia, jäsenvaltioiden olisi vastaavaroisen tunnustamisen periaatteen edistämiseksi toteutettava toimia yksipuolisesti säätämällä kyseessä olevien toimenpiteiden tunnustamisesta kansallisessa lainsäädännössä. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että kaikki jäsenvaltiot pystyisivät antamaan erikseen yhdenmukaisia kansallisia säännöksiä. Vaadittu yhdenmukaisuus sekä sisällön että ajallisen soveltamisen osalta toteutuu todennäköisimmin neuvoston puitepäätöksen muodossa toteutettavan yhteisen toiminnan avulla.

7. Toisten jäsenvaltioiden kannat

Ehdotusta käsiteltiin ensimmäisen kerran neuvoston oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa –työryhmän kokouksessa 9. ja 10. tammikuuta 2007. Kyseisessä kokouksessa komissio esitteli ehdotuksensa ja jäsenvaltiot esittivät ensimmäisiä ja alustavia kommenttejaan. Artikloista ei keskusteltu yksityiskohdaisesti. Useat jäsenvaltiot pitivät perusajatus hyvänä, mutta kyseenalaistivat puitepäätöksen käytännön tarpeellisuuden ja toimivuuden. Eräät jäsenvaltiot kuitenkin suhtautuivat myönteisesti hankkeeseen.

8. Instituutioiden ja muut kannat

Neuvosto tai parlamentti ei ole käsitellyt ehdotusta.

9. Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Ehdotusta on käsitelty oikeus- ja sisäasiat – jaoston (jaosto 6) alaisessa poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö –alajaostossa kirjallisesti 20.12.2006 - 15.1.2007. Neuvoston työryhmä käsitteli ehdotusta 9. ja 10. tammi-kuuta 2007.

10. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen laajentamiseen ennen oikeudenkäyntiä määrättäviin valvontatoimiin. Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmien, erityisesti päätelmien kohdan 36 mukaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pitäisi koskea myös ennen oikeudenkäyntiä annettuja määräyksiä. Myös rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemista koskevan toimenpideohjelman toimesta 10 ilmaistaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ulottaminen valvontatoimiin (EYVL C 12, 15.1.2001). Ehdotus on asetettu prioriteetiksi myös neuvoston ja komission toimintasuunnitelmassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseen Euroopan unionissa tähtäävän Haagin ohjelman toteuttamiseksi (EUVL C 198, 12.8.2005).

Puitepäättöksen perustavoitteena on ehkäistä sellaisia tilanteita, joissa rikoksesta epäilty henkilö joutuisi tutkintavankeuteen vain sen vuoksi, että hänellä on asuinpaikka toisessa jäsenvaltiossa ja hänen läsnäoloansa tulevasa oikeudenkäynnissä ei muuten voida turvata. Valtioneuvosto pitää tavoitetta sinänsä kannatettavana. Neuvottelujen kuluessa olisi kuitenkin syytä selvittää ehdotetun instrumentin käytännön tarpeellisuus ja toimivuus. Suomen osalta instrumentin käytännön tarpeellisuutta vähentää se, että ulkomaalaisten henkilöiden osalta rikosasian käsittely pyritään muutenkin suorittamaan nopeutetussa menettelyssä. Sellaisten rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, joita ei olisi nyt ehdotettavan puitepäättöksen mukaisen menettelyn olemassaolosta huolimatta määrätty pidettäväksi tai vangittavaksi on todennäköises-

ti melko vähäinen ainakin Suomen osalta. On mahdollista, että uutta menettelyä ei todennäköisesti tulisi sen raskauden vuoksi käyttämään tilanteessa, jossa tulisi kyseeseen vain lyhytaikainen henkilön pidättäminen tai vangitseminen. Vakavampien ja pidempiaikaisempaa tutkintaa vaativien rikoksien osalta matkustuskiellon määrääminen on puolestaan kansallisissakin tapauksissa epätodennäköisempää. Näin ollen myöskään eurooppalaista valvontamääräystä koskeva menettely ei tulisi sovellettavaksi. Jatkoneuvotteluissa ja mahdollisia uusia instrumenttialoitteita harkittaessa tulisi arvioida, olisiko syytöimenpiteiden siirtäminen henkilön asuinvaltioon asianmukaisempi ja toimivampi tapa saavuttaa puitepäättöksen tavoitteet.

Puitepäättöksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan säännös, jolla henkilö velvoitetaan maksamaan kustannukset, jotka aiheutuvat hänen siirtämisestään kuulusteluun tai oikeudenkäyntiin voi olla ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta. Tilanne voi olla ongelmallinen erityisesti suomalaisten epäiltyjen osalta, sillä heidän matkakustannuksensa ovat joissain tapauksissa suuremmat kuin keskieuropalaisten epäiltyjen. Jatkoneuvotteluissa tulisi harkita, olisiko esimerkiksi valvontamääräyksen antava valtio syytä velvoittaa huolehtimaan siirron kustannuksista. Valvontamääräyksen antava valtio säästää uuden menettelyn johdosta tutkintavankeuden aiheuttamat kustannukset.

Puitepäättös ei sisällä myöskään säännöksiä siitä, kuinka pitkän ajan valvontamääräys voi olla voimassa. Jatkoneuvotteluissa olisi selvitettävä miten toimenpiteiden suhteellisuus voidaan turvata.

Puitepäättös ei mahdollista niin sanotun kaksoisrangaistavuuden asettamista valvontamääräyksen täytäntöönpanon edellytykseksi. Yleissäännös kaksoisrangaistavuuden osalta kansainvälisessä rikosoikeusavussa sisältyy kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) 15 §:ään, joka säättää pääsäännöksi kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen, mikäli oikeusapupyynnön täyttäminen edellyttäisi pakkokeinojen käyttöä. Kaksoisrangaistavuudesta on sittemmin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisessä rikosoikeudellisessa yhteistyössä tietyiltä osin luovuttu. Muun muassa EU-luovuttamislain 3 §:stä ilmi käyvin tavoin eurooppalaisen pi-

dätysmääräyksen yhteydessä on kaksoisrangaistavuudesta luovuttu niin sanottujen listarikosten osalta. Eurooppalaisen valvontamääräyksen velvoitteiden rikkomistapauksessa henkilön siirtäminen toiseen jäsenvaltioon voisi siten tapahtua laajemmin ilman kaksoisrangaistavuuden edellyttämistä kuin EU-luovuttamislain mukaisessa menettelyssä. Valvontamääräystä koskeva puitepäätösehdotus ei sisällä rangaistuskynnystä, joka määrittäisi sen minkälaisiin rikoksiin sitä voitaisiin soveltaa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti kaksoisrangaistavuuden edellytyksen lieventämiseen. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös siihen, että valvontamääräystä voidaan soveltaa kaikissa tapauksissa vangitsemisen sijasta. Ehdotukset mahdollistavat esimerkiksi Suomen kansalaisen palaamisen kotimaahansa odottamaan oikeudenkäyntiä.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Mainittu perustuslain määräys on merkityksellinen niissä tilanteissa, joissa Suomi olisi valvontamääräyksen täytäntöönpanovaltio ja Suomen kansalainen tulisi valvontamääräyksessä asetettujen velvoitteiden rikkomisen seurauksena siirrettäväksi valvontamääräyksen antaneeseen valtioon. Puitepäätöksen 11 artikla mahdollistaa kuitenkin sen, että siirtämisen ehdoksi asetetaan, että henkilö palautetaan kansalaisuusvaltioon suorittamaan hänelle tuomittu vankeusrangaistus. Vastaava lähes-

tymistapa sisältyy myös eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan järjestelmään. Mainittu perustuslain säännös on merkityksellinen myös puitepäätöksen kauttakuljetusta koskevan 21 artiklan osalta. Kauttakuljetus voi koskea myös Suomen kansalaista. Puitepäätöksen 17 artiklan 3 kohta sisältää myös säännöksen, jonka mukaan myös muulla jäsenvaltiolla kuin varsinaisen valvontamääräyksen täytäntöönpanovaltiolla on tietyissä tilanteissa velvollisuus siirtää henkilö valvontamääräyksen antaneeseen valtioon. Perustuslain 9 §:n 3 momentti on merkityksellinen myös tältä osin sellaisissa tilanteissa, joissa Suomi ei olisi henkilön asuinvaltio eli täytäntöönpanovaltio, mutta henkilöllä olisi kuitenkin Suomen kansalaisuus. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin lähtökohtaisesti myönteisesti puitepäätöksen ehdotettuihin säännöksiin, sillä puitepäätöksellä lähtökohtaisesti mahdollistetaan Suomen kansalaisen pääsy kotivaltionsa odottamaan oikeudenkäyntiä.

Perustuslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettua ehdotonta Suomen kansalaisen luovuttamis- tai siirtämiskieltoa on ehdotettu muutettavaksi (EV 111/2005 vp - HE 102/2003 vp). Mikäli eduskunta hyväksyy esityksen vaalien jälkeisillä valtiopäivillä voitaisiin lailla säätää Suomen kansalaisen luovuttamisesta ja siirtämisestä vastoin tahtoaan sellaiseen toiseen maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Edellytyksenä on muun muassa, että luovuttaminen tapahtuu rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten.