EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

22.9.2005

TYÖASIAKIRJA

eurooppalaisen pidätysmääräyksen vaikutuksista perusoikeuksiin sekä ensimmäisistä suuntaviivoista suosituksen antamiseksi neuvostolle

(Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 34 artiklaan perustuva komission kertomus – KOM(2005)0063 ja SEK(2005)0267)

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Adeline Hazan

Tässä työasiakirjassa käsitellään eurooppalaisen pidätysmääräyksen vaikutusta perusoikeuksiin ja esitetään ensimmäiset suuntaviivat suosituksen antamiseksi neuvostolle työjärjestyksen 94 artiklan nojalla.

1. **Perusoikeuksien kunnioittaminen keskinäisen luottamuksen kulmakivi**

On olemassa vaara, että sinänsä oikeutetut pyrkimykset tehostaa mahdollisimman paljon eurooppalaisen pidätysmääräyksen käyttöä vaarantavat perusoikeuksien suojelun. Koska eurooppalaisella pidätysmääräyksellä puututaan yksilön vapauteen – pidätetään hänet ja luovutetaan pidätysmääräyksen antaneen maan oikeusviranomaiselle – se vaikuttaa välittömästi kyseisen henkilön fyysiseen vapauteen ja myös yleisemmin jokaisen unionissa asustavan henkilön vapauksiin.

1.1. Täytäntöönpano riippuu perustuslakituomioistuinten oikeuskäytännöstä, etenkin maan omien kansalaisten ja perusoikeuksien tapauksessa

Osa jäsenvaltioista on katsonut, että ennen eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa niiden on tarkistettava valtiosääntöään; toiset eivät pidä tätä tarpeellisena. Useiden maiden korkeimpia oikeuksia on viime kuukausien aikana pyydetty ottamaan kantaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoon: Belgian, Saksan, Suomen, Kreikan, Puolan ja Unkarin korkeinta oikeutta sekä Ranskan kassaatiotuomioistuinta.

Kaksi tähän mennessä tehtyä päätöstä, jotka koskevat erityisesti eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamista oman maan kansalaisiin, ovat tuoneet ilmi ongelmia. Puolan korkein oikeus katsoi tuomiossaan 27. huhtikuuta 2005, että maan kansalaisia ei voida luovuttaa valtiosääntöä tarkistamatta. Tuomioistuin asetti hallitukselle 18 kuukauden määräajan tarkistaa valtiosääntöä Puolan kansalaisten luovuttamisen mahdollistamiseksi keskeyttämättä kuitenkaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamista.

Saksan liittotasavallassa perustuslakituomioistuin julisti tuomiossaan 18. heinäkuuta 2005 mitättömäksi Saksan lain puitepäätöksen soveltamisesta. Tuomiossaan se vahvisti, että puitepäätöstä voidaan käyttää luovuttamisen oikeusperustana mutta katsoi, että Saksan kansalaisten luovuttaminen toiseen jäsenvaltioon ei ole mahdollista ennen kuin uusi laki puitepäätöksen soveltamisesta on tullut voimaan. Siihen asti Saksan viranomaisten on sovellettava rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia säännöksiä eivätkä voi enää luovuttaa maan kansalaisia eurooppalaisessa pidätysmääräyksessä tarkoitetussa merkityksessä. Sen sijaan maan viranomaiset voivat antaa eurooppalaisia pidätysmääräyksiä, koskapa niiden antamista koskevia säännöksiä ei mitätöity.

Belgian Cour d'arbitrage -tuomioistuin käsittelee parhaillaan eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä annettua Belgian lakia koskevaa kumoamiskannetta, jossa puututaan oikeusperustaan ja syrjinnän riskiin tapauksissa, joissa poiketaan kaksoisrangaistavuuden periaatteesta. Suomessa saatetaan oikeusvarmuuden lujittamiseksi päätyä muuttamaan perustuslakia, vaikka puitepäätös on jo saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tšekin perustuslakituomioistuimessa saatetaan panna vireille kanne perustuslain vastaisuuden perusteella.

Kuten Saksan tilanne osoittaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen täysimittainen ja yhtenäinen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa on vielä työn takana. Ei ole yllättävää, että useat kohdatuista vaikeuksista liittyvät perusoikeuksien keskeiseen kysymykseen.

1.2 Milloin eurooppalainen pidätysmääräys voidaan jättää panematta täytäntöön perusoikeuksien suojelemiseen vedoten?

Se, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen käytännön soveltamisesta on tehty oikeusviranomaisten välistä verrattuna klassiseen rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen, on perusoikeuksien kunnioittamisen kannalta periaatteessa myönteinen seikka, sillä se rajoittaa mielivaltaisuutta. Huomattakoon myös, että puitepäätös on paljon perinteisiä rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen järjestelyitä täsmällisempi esimerkiksi seuraavissa oikeuksissa: *ne bis in idem* -periaatteen soveltaminen, oikeus oikeusavustajaan sekä oikeus saada säilöönottoaika vähennetyksi vapausrangaistuksen kokonaisajasta. Se on siis edistyksellinen myös oikeusvaltion kannalta.

Puitepäätöksen johdanto-osan 12 ja 13 kappaleissa sekä 1 artiklassa viitataan nimenomaisesti velvollisuuteen kunnioittaa perusoikeuksia. Erityisesti 1 artiklan 3 kohdassa määrätään, että "*Tämä puitepäätös ei vaikuta velvoitteeseen kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja keskeisiä oikeusperiaatteita*[1]". Puitepäätöksen epäyhtenäinen soveltaminen saattaisi todellakin johtaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella pidätettyjen henkilöiden syrjintään, jos täytäntöönpanevan jäsenvaltion tuomarin on toisissa jäsenvaltioissa tarkistettava eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusoikeuksien mukaisuus mutta toisissa ei. Tällainen tarkistaminen saattaisi rikkoa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta.

Unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut keskinäisen luottamuksen periaatteen nojalla keskittää perusoikeuksien kunnioittamisen tuomioistuintutkinta pidätysmääräyksen antaneeseen jäsenvaltioon, vaikka täytäntöönpanojäsenvaltion oikeusviranomaisella onkin silti velvollisuus kieltäytyä tunnustamasta tai panemasta täytäntöön eurooppalaista pidätysmääräystä, joka rikkoisi perusoikeuksia.

Sinänsä myönteinen viittaus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklaan[2] ei todennäköisesti valitettavasti riitä varmistamaan henkilöiden oikeuksien täydellistä suojaa, kuten Saksan perustuslakituomioistuin arveli maan omien kansalaistensa osalta.

Eurooppalaisen pidätysmääräyksen ehdottomissa kieltäytymisperusteissa ei mainita nimenomaisesti tapauksia, joissa täytäntöönpanojäsenvaltiolla on Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia velvoitteita. Kyseisen sopimuksen määräysten nojalla jäsenvaltio voitaisiin asettaa vastuuseen tapauksissa, joissa voidaan todistaa, että kyseistä henkilöä todella uhkaa huono kohtelu (erityisesti kidutus taikka muu epäinhimillinen tai

[1] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa muistutetaan velvollisuudesta kunnioittaa perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4. marraskuuta 1950 tehdyssä Euroopan yleissopimuksessa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

[2] Myönteistä on myös, että puitepäätöksen johdanto-osan 10 kappaleessa viitataan EU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettuun järjestelyyn (6 artiklan periaatteiden vakava ja jatkuva rikkominen).

halventava kohtelu), ja joissa hänet siitä huolimatta luovutetaan pidätysmääräyksen antaneelle jäsenvaltiolle.[1] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on tältä osin selvä: siinä korostetaan, että yleissopimuksen osapuolena olevan valtion velvollisuus mainitunlaisissa olosuhteissa on olla luovuttamatta henkilöä. Omissa arvioissaan komissio pitää tätä riskiä vähäisenä[2].

Puitepäätöksessä esitetään vain kolme ehdotonta pidätysmääräyksen täytäntöönpanon kieltäytymisperustetta (3 artikla); seitsemää muuta perustetta jäsenvaltiot voivat käyttää harkintansa mukaan (4 artikla). Kolmea ehdotonta perustetta sovelletaan seuraavissa tapauksissa: kun rikoksesta on annettu yleinen armahdus, kun etsitylle henkilölle on langetettu samasta teosta lopullinen tuomio ja kun henkilöä ei voida ikänsä takia pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena. On valitettavaa, ettei puitepäätöksessä erikseen mainita velvollisuutta olla luovuttamatta henkilöä, jos häntä uhkaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa tarkoitettu kohtelu[3].

1.3. Arvioinnin lujittaminen keskinäisen luottamuksen lisäämiseksi

Yleensä ottaen todellisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen – kulttuurien ja oikeuslaitosten moninaisuutta kunnioittaen – edellyttää onnistuakseen yhteisen viitekehyksen luomista ja keskinäisen arvioinnin järjestelyn käyttöönottoa, jotta voidaan varmistaa Euroopan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Sopimuksessa Euroopan perustuslaista määrättiin arvioinnin lujittamisesta Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeen toteutettujen toimien täydentämiseksi[4].

Vastavuoroinen arviointi on välttämätöntä, jos halutaan taata Euroopan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu missä tahansa unionin alueella ja lisätä jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta. Tämä helpottaisi oikeuden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista ja eritoten oman maan kansalaisten luovuttamista tuomittaviksi toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa[5].

Lainsäädännöllisten toimien tueksi ja täydentämiseksi olisi pyrittävä kehittämään unionin yhteistä perusoikeuskulttuuria[6]. Kuten parlamentti on jo aiemmin suosittanut, olisi toteutettava toimia vuoropuhelun tukemiseksi, tietojenvaihdon edistämiseksi ja ylimpien

---

[1] Puitepäätöksen 23 artiklan 4 kohdassa määrätään erityisesti, että "*Poikkeuksellisesti luovuttamista voidaan tilapäisesti lykätä vakavista humanitaarisista syistä, esimerkiksi jos on olemassa perusteltu syy uskoa, että luovuttaminen selvästi vaarantaisi etsityn henkilön hengen tai terveyden. Eurooppalainen pidätysmääräys on pantava täytäntöön heti, kun tällaisten syiden olemassaolo on lakannut.*"

[2] "*Tällaisia tapauksia ei kuitenkaan pitäisi juuri esiintyä keskinäiseen luottamukseen perustuvassa järjestelmässä*", KOM(2005)0063 lopullinen, s. 6.

[3] Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa määrätään, että "*Ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla*".

[4] Erityisesti III-260 artiklassa määrätään keskinäisen arvioinnin järjestelyn perustamisesta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevia toimia varten.

[5] Euroopan parlamentin suositus neuvostolle rikosoikeudenkäytön laadusta ja rikoslainsäädännön yhdenmukaistamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioissa (P6_TA(2005)0030, 22.2.2005). Esittelijä: Antonio Costa (2005/2003(INI)).

[6] Päätöslauselma perusoikeuksien edistämisestä ja suojelusta: kansallisten ja yhteisön toimielinten rooli, perusoikeusvirasto mukaan lukien (P6_TA-PROV(2005)0208, 11.5.2005). Esittelijä: Kinga Gál (2005/2007(INI)).

tuomioistuinten, oikeusviranomaisten, oikeusalan ammattilaisten ja tutkijoiden verkostojen perustamiseksi. Luottamus ei synny käskystä, vaan rakentamalla ja hyvien käytännön kokemusten myötä.

Tässä on tehtävää pian perustettavalle perusoikeusvirastolle[1].

2. Ensimmäiset suuntaviivat suosituksen antamiseksi neuvostolle

Käsillä olevasta asiasta tullaan keskustelemaan paitsi LIBE-valiokunnassa, myös kansallisten parlamenttien kollegojen kanssa parlamenttien välisissä tapaamisissa 17.–18. lokakuuta 2005. Ehdottaisinkin seuraavia ensimmäisiä suuntaviivoja, joista voidaan myöhemmin muotoilla suosituksia työjärjestyksen 94 artiklan mukaisesti:

– On valitettavaa, että koska eurooppalainen pidätysmääräys on kolmannen pilarin väline ja perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 ja 34 artiklaan, Euroopan parlamentin roolia sen hyväksymisessä, samoin kuin yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamaa valvontaa, on rajoitettu. Demokratiavajeen täyttämiseksi on mahdollisimman pian sovellettava EU-sopimuksen 42 artiklassa sallittua erityisjärjestelyä Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen määräysten hengessä. Viimeksi mainituista todettakoon, että ne eivät herättäneet keskustelua eivätkä vastustusta äskettäisissä ratifiointikampanjoissa.

– Eurooppalainen pidätysmääräys on innovoiva ja esimerkillinen toimi oikeudellisen yhteistyön kehittämisen ja keskinäisen luottamuksen lisäämisen alalla. Lisäksi se vaikuttaa välittömästi kansalaisvapauksiin. Siksi olisi kehitettävä erityisiä *arviointi*järjestelyjä, joihin on kuuluttava oikeusalan toimijoiden käytännön työssä kohtaamien vaikeuksien perinpohjainen arviointi. Olisi myös erittäin hyödyllistä esittää tulevissa arvioinneissa eurooppalaisten pidätysmääräysten jaottelu rikostyypin mukaan. Euroopan parlamentti ja jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit on otettava tiiviisti mukaan arviointiprosessiin Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen III-260 artiklan innoittamana.

– *Täytäntöönpanon* laadun tarkistamiseen on varattava riittävästi resursseja. Tämä tehtävä kuuluu komissiolle perussopimusten valvojana, joten sille on turvattava asiaankuuluvat voimavarat. Lisäksi on vältettävä aihetta koskevia rinnakkaisia selvityksiä, vaikka neuvostossa saattaakin olla halukkuutta omaan selvitystyöhön, koska kyseessä on kolmannen pilarin toimi. Tärkeintä kuitenkin on, että käytettävissä on täsmällisiä ja luotettavia tietoja, joista komissio laatii yhteenvedon ja jotka toimitetaan tarkastelua varten Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille.

– Vastavuoroisen tunnustamisen ja yhdenmukaistamisen minimoinnin on kuljettava käsi kädessä. Toivon mukaan yhdenmukaistaminen vireytyy, sillä vaikka kansallisten oikeusjärjestelmien erot ovat todellisia eikä niitä pidä aliarvioida, yhdenmukaistaminen vahvistaa yhteistä säädöstöä, joka muodostaa pohjan

[1] Parlamentti ilmaisee pian kantansa ehdotuksiin neuvoston asetukseksi ja päätökseksi Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta KOM(2005)0280, 30.6.2005.

vastavuoroiselle tunnustamiselle. Nykyisellään neuvosto on yhdenmukaistamisen suhteen aivan liian varovainen ja laskee Euroopan oikeusalueen luomisen vastavuoroisen tunnustamisen varaan. Euroopan oikeusalue mahdollistaa edistymisen, mutta jos yhteinen lainsäädäntöperusta on liian kapea, sen vaikutukset jäävät suppeiksi.