

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä (U 14/2023 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Joni Korpinen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Katariina Simonen, sisäministeriö
- käräjätuomari Anu Juho, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Tuuli Eerolainen, Syyttäjälaitos
- asianajaja Minna Pilviö, Suomen Asianajajaliitto
- professori Dan Helenius

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- keskusrikospoliisi
- Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 5.4.2023 tehnyt ehdotuksen asetukseksi rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä (KOM(2023) 185 lopullinen). Rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen tarkoittaa menettelyn siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen, jotta rikos voitaisiin tutkia tai siitä nostaa syyte siihen parhaiten soveltuvassa jäsenvaltiossa.

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö käy ilmi valtioneuvoston kirjelmästä.

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2023 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti asetusehdotukseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin tehostaa rajat ylittävien rikosasioiden tutkintaa sekä syytetoimia ja niiden koordinoitua. Lisäksi tärkeänä pidetään sitä, että asetusehdotuksella luotaisiin selkeät menettelysäännökset rikoksen esitutinnan ja syytetoimien siirtämiseksi jäsenvaltiosta toiseen, jotta rikos voitaisiin tutkia ja siitä nostaa syyte siihen parhaiten soveltuvassa jäsenvaltiossa.

Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan täytäntöönpano- ja säädösvallan siirtoa komissiolle koskevat ehdotukset ovat asianmukaisia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että asetusehdotuksessa säilytettäisiin tarpeellisilta osin mahdollisimman laaja kansallinen liikkumavara. Hyvänä pidetään esimerkiksi sitä, että siirtopyynnön vastaanottavalla jäsenvaltiolla ei olisi ehdotonta velvollisuutta suostua siirtopyyntöön. Sen tulisi voida arvioida muun ohella sitä, edistäisikö siirto asianomaisessa tapauksessa tehokasta ja asianmukaista oikeudenkäyttöä. Jos siirtopyyntöön suostutaan, asian tutkinnan ja jatkokäsittelyn tulisi muutoinkin määräytyä kaikilta osin pyynnön vastaanottaneen valtion lain mukaan.

Hyvänä pidetään myös sitä, että asetusehdotuksen mukaisesti rikosasian käsittelyn siirtäminen olisi mahdollista jo esitutkintavaiheessa, koska tällöin voitaisiin parhaiten saavuttaa siirtämisen tarkoitus.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi, että neuvotteluissa tarkastellaan asetusehdotuksen mukaista uhrimääritelmää ja kiinnitetään huomiota esimerkiksi tilanteisiin, joissa rikoksesta epäiltynä tai asianomistajana on oikeushenkilö.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Euroopan komissio on 5.4.2023 tehnyt ehdotuksen asetukseksi rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä (KOM(2023) 185 lopullinen, jäljempänä asetusehdotus). Rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen tarkoittaa menettelyn siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen, jotta rikos voitaisiin tutkia tai siitä nostaa syyte siihen parhaiten soveltuvassa jäsenvaltiossa.

Asetusehdotuksen taustalla on valtioneuvoston kirjelmästä (s. 2) ilmi käyvin tavoin se, että rajat ylittävän rikollisuuden lisääntyessä EU:ssa ilmenee rikosoikeuden alalla yhä useammin tilanteita, joissa useammalla jäsenvaltiolla on toimivalta nostaa syyte samassa asiassa. Näin on etenkin, kun tekijöinä ovat järjestäytyneet rikollisryhmät. Sen lisäksi, että useat samoja tapauksia koskevat syytetoimet vaikeuttavat syytetoimien koordinoitua ja heikentävät niiden tuloksellisuutta, ne voivat vahingoittaa yksilöiden oikeuksia ja etuja ja johtaa päällekkäisiin toimiin. Asetusehdotuksen mukaan Euroopan oikeusalueella on aiheellista mahdollisuuksien mukaan välttää tällaisia haitallisia vaikutuksia ja varmistaa, että rikosoikeudelliset menettelyt toteutetaan siinä jäsenval-

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2023 vp

tiossa, joka soveltuu siihen parhaiten, esimerkiksi siksi, että suurin osa rikoksesta on tehty sen alueella (ks. U 14/2023 vp, s. 2).

Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 2) tarkemmin selostetuin tavoin tällä hetkellä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä ei säännellä EU:n tason toimenpiteillä. Koska rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä ei ole tällä hetkellä erillistä EU:n säädöstä, jäsenvaltiot siirtävät nykyisin rikosoikeudellisia menettelyjä välillään käyttäen erilaisia oikeudellisia välineitä, joilla ei ole yhdenmukaista oikeudellista kehystä kaikkialla EU:ssa.

Nyt käsiteltävällä asetusehdotuksella on valtioneuvoston kirjelmän mukaan neljä päätavoitetta: 1) parantaa tehokasta ja asianmukaista oikeudenhoitoa EU:ssa, 2) parantaa perusoikeuksien kunnioittamista rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisprosessissa, 3) parantaa rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen tehokkuutta ja oikeusvarmuutta ja 4) mahdollistaa rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen jäsenvaltiosta toiseen tilanteissa, joissa se edistää oikeuden toteutumista mutta ei tällä hetkellä ole mahdollista, ja vähentää rankaisemattomuutta (ks. U 14/2023 vp, s. 3).

Asetusehdotus sisältää yhteensä 34 artiklaa, jotka on jaettu viiteen lukuun: (i) yleiset säännökset; (ii) rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen (iii) rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen vaikutukset (iv) viestintäkeinot ja (v) loppusäännökset.

Asetusehdotus sisältää muun muassa säännökset toimivallasta, siirtämispyynnön perusteista, epäillyn, syytetyn ja uhrin oikeuksista, oikeussuojakeinoista, menettelystä, kieltäytymisperusteista, määräajoista, pyynnön esittävän viranomaisen ja vastaanottavan viranomaisen välisistä neuvotteluista, kustannuksista, vaikutuksista pyynnön esittävässä ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa, viestintäkeinoista sekä hajautetun tietojärjestelmän perustamisesta (ks. U 14/2023 vp, s. 3).

Lakivaliokunta suhtautuu oman toimialansa kannalta valtioneuvoston tavoin myönteisesti asetusehdotukseen. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että ehdotetulla sääntelyllä voidaan tehostaa rajat ylittävien rikosasioiden tutkintaa sekä syytetoimia ja niiden koordinoitua. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä lisäksi sitä, että asetusehdotuksella luodaan selkeät menettelysäännökset rikoksen esitutinnan ja syytetoimien siirtämiseksi jäsenvaltiosta toiseen, jotta rikos voidaan tutkia ja siitä nostaa syyte siihen parhaiten soveltuvassa jäsenvaltiossa.

Valtioneuvoston kirjelmän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä sitä, että asetusehdotuksessa säilytetään tarpeellisilta osin mahdollisimman laaja kansallinen liikkumavara. Myönteistä on esimerkiksi se, että siirtopyynnön vastaanottavalla jäsenvaltiolla ei ole ehdotonta velvollisuutta suostua siirtopyyntöön. Sen tulee voida arvioida muun ohella sitä, edistäisikö siirto asianomaisessa tapauksessa tehokasta ja asianmukaista oikeudenkäyttöä. Jos siirtopyyntöön suostutaan, asian tutinnan ja jatkokäsittelyn tulee muutoinkin määräytyä kaikilta osin pyynnön vastaanottaneen valtion lain mukaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2023 vp

Soveltamisajankohdan alkaminen

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin myönteisenä myös sitä, että asetusehdotuksen mukaisesti rikosasian käsittelyn siirtäminen on mahdollista jo esitutkintavaiheessa, koska tällöin voidaan parhaiten saavuttaa siirtämisen tarkoitus.

Edellä todettuun liittyen valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmästä (s. 3) ilmi käyvin tavoin asetusehdotuksen 1 artiklassa määritellään asetuksen soveltamisen alkavan siitä hetkestä, kun henkilö todetaan epäillyksi. Lisäksi asetuksen johdanto-osassa määriteltäisiin epäillyksi toteamisen tapahtuneen, kun jäsenvaltion viranomaiset ilmoittavat epäillylle, että häntä epäillään tai syytetään rikoksesta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin näkemys, jonka mukaan rikosasian siirto voi kuitenkin olla tarkoituksenmukainen jo tilanteissa, joissa epäillyn henkilöllisyys ei ole vielä selvitetty ja on mahdollisesti jopa paremmin selvitettävissä vastaanottavassa valtiossa. Samoin toisessa valtiossa oleskelevalle epäillylle hänen asemastaan ilmoittaminen voi useimmiten onnistua paremmin oleskeluvaltion viranomaisilta. Lisäksi asian selvittäminen voi asettaa vaatimuksia sille, milloin epäiltyä informoidaan meneillään olevasta tutkinnasta. Edellä todetun valossa lakivaliokunta pitääkin perusteltuna jatkoneuvotteluissa selvittää, olisiko mahdollista, että asetus olisi sovellettavissa siitä hetkestä, kun esitutkinta on aloitettu. Lähtökohtaisesti lakivaliokunta katsoo olevan perusteltua, että asetusehdotus olisi sovellettavissa kaikissa tilanteissa, joissa rikosasian siirto on tarkoituksenmukaista.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan neuvotteluiden kuluessa asetusehdotuksen muotoilut ovatkin kehittyneet edellä selostetun asetusehdotuksen soveltamisajankohdan alkamisen osalta myönteiseen suuntaan. Neuvotteluissa on esitetty, että asetusehdotuksen alkamisajankohtaa ei rajoitettaisi siihen, kun henkilö todetaan epäillyksi. Lisäksi asiaan liittyvän johdanto-osan kirjausta alkamisajan täsmentämiseksi on esitetty muutettavaksi. Näin ollen esitettyjen muutosehdotusten myötä asetusta sovellettaisiin kaikkiin tapauksiin, joissa rikosoikeudellinen menettely siirretään unionissa. Lakivaliokunta pitää edellä todettua kehitystä myönteisenä. Edellä todettuihin seikkoihin on syytä kiinnittää huomiota myös jatkoneuvotteluissa.

Oikeushenkilöt

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tarpeellisena, että neuvotteluissa tarkastellaan asetusehdotuksen mukaista uhrimääritelmää ja kiinnitetään huomiota esimerkiksi tilanteisiin, joissa rikoksesta epäiltynä tai asianomistajana on oikeushenkilö. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan liittyvissä tilanteissa asianomistajina on niin luonnollisia kuin juridisia henkilöitä. Sama koskee erilaisia petos- tai anastusrikosten sarjoja. Näin ollen asetusehdotuksen tarkoituksen vastaisena voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan pitää sellaista ratkaisua, jossa asetusehdotuksen mukainen rikosoikeudellisen menettelyn siirto ei kattaisi tilanteita, joissa asianomistaja on oikeushenkilö.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan neuvotteluiden kuluessa asetusehdotuksen muotoilut ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan myös koskien niitä tilanteita, joissa rikoksesta epäiltynä tai asianomistajana on oikeushenkilö. Saadun selvityksen mukaan neuvotteluissa on esitetty, että asetusehdotuksen uhrimääritelmään lisättäisiin myös oikeushenkilöt, jotka

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2023 vp

ovat kärsineet vahinkoa siirtomenettelyn kohteena olevan rikoksen osalta. Lakivaliokunta pitää edellä todettua kehitystä myönteisenä. Edellä todettuihin seikkoihin on syytä kiinnittää huomiota myös jatkoneuvotteluissa. On tärkeää, että siirtäminen ei ole poissuljettua myöskään silloin, kun rikostutkinnan kohteena tai asianomistajana on oikeushenkilö.

Uhrien mahdollisuudet pyytää menettelyn siirtämistä sekä mahdollisuudet hakea vahingonkorvausta

Valtioneuvoston kirjelmästä (s. 5) ilmi käyvin tavoin asetusehdotuksen 5 artiklan mukaisesti annetaan myös epäillylle tai syytetylle tai uhrien enemmistölle mahdollisuus pyytää, että pyynnön esittävän tai sen vastaanottavan valtion toimivaltaiset viranomaiset aloittavat menettelyn rikosoikeudellisen menettelyn siirtämiseksi. Tällaiset pyynnot eivät kuitenkaan velvoita kumpaakaan valtiota esittämään tällaista pyyntöä tai siirtämään rikosoikeudellista menettelyä vastaanottavalle valtiolle.

Asiassa saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että jatkoneuvotteluissa on syytä arvioida, onko edellä mainittu vaatimus uhrien enemmistöstä perusteltu. Ottaen huomioon, että mainituille henkilöille on annettu oikeus ainoastaan pyytää siirtotoimien aloittamista, voidaan asianomistajien osalta ehdotettua enemmistövaatimusta pitää tarpeettomana ja asianomistajien oikeuksia rajoittavana.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan neuvotteluiden kuluessa asetusehdotuksen muotoilut ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan myös edellä mainitun enemmistövaatimuksen osalta. Neuvotteluissa esitetyn muutosehdotuksen myötä mahdollisuutta pyytää siirtotoimien aloittamista ei siten rajoitettaisi vain uhrien enemmistöön. Lakivaliokunta pitää edellä todettua kehitystä myönteisenä. Edellä todettuihin seikkoihin on syytä kiinnittää huomiota myös jatkoneuvotteluissa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin uhrien asema myös liittyen mahdollisuuksiin hakea vahingonkorvausta. Tältä osin lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksen 5 artiklan mukaan rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyyntö voidaan esittää vain siinä tapauksessa, että pyynnön esittävä viranomainen katsoo, että tehokasta ja asianmukaista oikeudenkäyttöä koskeva tavoite voitaisiin saavuttaa paremmin toteuttamalla asianomainen rikosoikeudellinen menettely toisessa jäsenvaltiossa. Siirtoa koskevassa harkinnassa pyynnön esittävän viranomaisen tulee asetusehdotuksen 5 artiklan mukaan muun muassa ottaa huomioon, että uhrien enemmistö on pyynnön vastaanottavan valtion kansalaisia tai asuu siellä. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan viimeksi mainitun osalta on otettava huomioon se, että neuvotteluissa on niin ikään esitetty kohdan osalta enemmistövaatimuksen poistamista.

Lisäksi asetusehdotuksen 7 artikla koskee uhrin oikeuksia. Mainitusta artiklasta ilmi käyvin tavoin pyynnön esittävän viranomaisen on ennen rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyynnön esittämistä otettava huomioon uhrin oikeudet edut ja varmistettava, että hänen unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisia prosessuaalisia oikeuksiaan kunnioitetaan. Artiklassa mainituin tavoin uhrille on myös ilmoitettava suunnitellusta rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä ja hänelle on annettava mahdollisuus ilmaista mielipiteensä. Edelleen artiklan mukaan pyynnön

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2023 vp

esittävän viranomaisen on otettava uhrin mielipide huomioon päättäessään, pyytääkö se rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että asetusehdotuksen johdantokappaleen 32 mukaan pyynnön esittävän viranomaisen olisi rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispäätöstä tehdessään otettava asianmukaisesti huomioon uhrin oikeudet edut ja arvioitava, voisiko rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen estää uhria tosiasiallisesti käyttämästä oikeuksiaan kyseisessä rikosoikeudenkäynnissä. Muun ohella olisi lisäksi harkittava uhrin mahdollisuutta hakea vahingonkorvausta. Edelleen kyseisen johdantokappaleen mukaan rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen ei saisi vaarantaa uhrin oikeutta vahingonkorvaukseen, eikä asetus vaikuta sääntöihin, jotka koskevat uhreille maksettavia vahingonkorvauksia ja omaisuuden palauttamista kansallisissa menettelyissä.

Valiokunta pitää edellä selostettua sääntelyä tärkeänä. Valiokunta korostaa, että on erittäin tärkeää, että siirtämistä koskevassa harkinnassa huomioidaan uhrin mahdollisiin vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvät näkökohdat.

Muita huomioita

Asetusehdotuksen 8 artiklan mukaan epäillyillä, syytetyillä ja uhreilla on oltava oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin pyynnön vastaanottavassa valtiossa rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen hyväksymispäätöstä vastaan. Valiokunta pitää tehokkaiden oikeussuojakeinojen olemassaoloa tärkeänä. Edellä todetun 8 artiklan säännöksen osalta valiokunta pitää perusteltuna jatko-neuvotteluissa arvioida myös sitä, olisiko asianmukaista, että mainittu oikeussuojakeinoja koskeva säännös koskisi myös rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen hylkäävää päätöstä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin myös näkemys siitä, että asetusehdotuksen toimivaltaa koskevaa säännöstä (3 artikla) olisi perusteltua selkeyttää niin, että sääntelystä käy selkeästi ilmi, että asetuksen soveltaminen edellyttää pyynnön esittävän valtion lain soveltumisen lisäksi, että pyynnön vastaanottava valtio on toimivaltainen joko 1) tavallisten kansallisten toimivaltasäännöstensä nojalla tai 2) ehdotuksessa (3 artikla) eriteltyjen tilanteiden perusteella.

Valiokunta pitää perusteltuna, että sääntely olisi edellä mainituin tavoin mahdollisimman selkeää. Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan neuvotteluissa kyseisen 3 artiklan osalta on esitetty huomioita tarkoituksena selventää säännöstä. Neuvotteluissa onkin esitetty tekstiin lisättäväksi selventävä maininta, jonka mukaan jos pyynnön vastaanottavalla valtiolla ei kansallisen lainsäädäntönsä perusteella ole toimivaltaa, pyynnön vastaanottava valtio olisi toimivaltainen siirtopyynnön esittävän valtion kansallisen lainsäädännön perusteella artiklassa eriteltyjen tilanteiden perusteella. Lakivaliokunta pitää edellä todettua kehitystä myönteisenä. Mainittuihin seikkoihin on syytä kiinnittää huomiota myös jatkoneuvotteluissa.

Valiokunta painottaa lisäksi, että asetuksen voimaan tultua sen käytännön soveltamiseen on kiinnitettävä huomiota ja tähän liittyen huolehdittava säännöksiä soveltavien viranomaisten ja tuomioistuimien tarvittavasta koulutuksesta ja resursoinnista.

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2023 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 20.6.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Lauri Lyly sd
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Ville Merinen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
varajäsen Nasima Razmyar sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto