

U 14/2023 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 5.4.2023 antama asetusehdotus koskien rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämistä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8.6.2023

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Erityisasiantuntija Joni Korpinen

EUROOPAN KOMISSION ASETUSEHDOTUS RIKOSOIKEUDELLISTEN MENETTELYJEN SIIRTÄMISESTÄ**1 Tausta**

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 mukaan 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. Euroopan oikeusalueella on aiheellista mahdollisuuksien mukaan välttää tällaisia haitallisia vaikutuksia ja varmistaa, että rikosoikeudelliset menettelyt toteutetaan siinä jäsenvaltiossa, joka soveltuu siihen parhaiten, esimerkiksi siksi, että suurin osa rikoksesta on tehty sen alueella.

Tällä hetkellä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä ei säännellä EU:n tason toimenpiteillä. Joidenkin EU:n jäsenvaltioiden välinen sopimus rikosoikeudenkäynnin siirtämisestä allekirjoitettiin vuonna 1990, mutta se ei tullut voimaan ratifiointien puuttumisen vuoksi. Lisäksi Ruotsi esitti edellisellä puheenjohtajakaudellaan heinäkuussa 2009 16 jäsenvaltion puolesta ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä (EUVL C 219, 12.9.2009, s. 7-17), mutta jäsenvaltiot päättivät kuitenkin lopettaa ehdotuksen käsittelyn, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009.

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. Euroopan neuvostossa on vuonna 1972 tehty yleissopimus rikosasian käsittelyn siirtämisestä (jäljempänä *vuoden 1972 yleissopimus*), jonka vain 13 jäsenvaltiota on ratifioinut. Suomi ei ole liittynyt sopimukseen. Myös vuonna 1959 keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 30/1981, jäljempänä *vuoden 1959 rikosoikeusapusopimus*) 21 artikla mahdollistaa syytetoimenpiteisiin ryhtymisen toisen sopimusvaltion pyynnöstä. Vuoden 1959 rikosoikeusapusopimuksessa ei kuitenkaan säännellä juurikaan siirtämismenettelyn yksityiskohdista, vaan niiden osalta on sovellettava kansallista lainsäädäntöä. Sopimusta täydentää vuonna 2000 tehty yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (SopS 88/2005). Koska Suomi ei ole vuoden 1972 yleissopimuksen osapuoli, yhteistyö on toistaiseksi perustunut vuoden 1959 rikosoikeussopimuksen 21 artiklaan. Lisäksi Suomen ja muiden Pohjoismaiden ylimpien syyttäväviranomaisten välillä on vuonna 1972 tehty yhteistyösopimus rikoksen syytteen esittämisen ja toisen Pohjoismaassa kuin siinä missä rikos on tehty (jäljempänä *pohjoismainen yhteistyösopimus*).

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksella on 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.

Ehdotuksen mukaan EU:ssa tarvitaan yhteisiä sääntöjä, joiden mukaisesti rikosoikeudellinen menettely voidaan siirtää jäsenvaltiosta toiseen, jotta rajat ylittävää rikollisuutta voidaan torjua tehokkaasti ja varmistaa, että rikos tutkitaan tai siitä nostetaan syyte siihen parhaiten soveltuvassa jäsenvaltiossa. Tällainen rajat ylittävän yhteistyön väline toisi lisäarvoa, koska se muun muassa edistäisi jäsenvaltioissa tehokasta ja asianmukaista lainkäyttöä rikosasioissa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Yleistä

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, määräaajoista, pyynnön esittävän viranomaisen ja vastaanottavan viranomaisen välisistä neuvotteluista, kustannuksista, vaikutuksista pyynnön esittävässä ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa, viestintäkeinoista sekä hajautetun tietojärjestelmän perustamisesta.

3.2 1 luku Yleiset säännökset

Asetusehdotuksen 1 luku koskee asetuksen kohdetta, asetuksessa käytettyjä termejä, toimivaltaa sekä rikosoikeudellisesta menettelystä luopumista, keskeyttämistä tai lopettamista.

Ehdotuksen 1 artiklan mukaan asetusta on tarkoitus soveltaa kaikkiin tapauksiin, joissa rikosoikeudellinen menettely siirretään EU:ssa, alkaen siitä hetkestä, kun henkilö todetaan epäillyksi. Ehdotuksen johdanto-osan 7 mukaan rikosoikeudellinen menettely alkaisi siitä, kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ilmoittavat henkilölle, että häntä epäillään tai syytetään rikoksesta.

Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään pyynnön esittävä ja vastaanottava valtio, pyynnön esittävä ja vastaanottava viranomainen, hajautettu tietojärjestelmä ja uhri. Esimerkiksi artiklan 3 kohdan mukaan pyynnön esittävällä viranomaisella tarkoitetaan a) toimivaltaista tuomaria, tuomioistuinta, tutkintatuomaria tai yleistä syyttäjää tai b) mitä tahansa muuta pyynnön esittävän valtion toimivaltaiseksi nimeämää toimivaltaista viranomaista, joka kyseessä olevassa tapauksessa toimii tutkintaviranomaisena rikosoikeudellisessa menettelyssä ja jolla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivalta pyytää rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä. Lisäksi b alakohdan mukaan ennen kuin rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyyntö toimitetaan pyynnön vastaanottavalle viranomaiselle, pyynnön esittävän valtion tuomarin, tuomioistuimen, tutkintatuomarin tai yleisen syyttäjän on lisäksi validoitava

pyyntö tutkittuaan ensin, että se täyttää tällaisen pyynnön esittämiselle tässä asetuksessa asetetut edellytykset. Jos tuomari, tuomioistuin, tutkintatuomari tai yleinen syyttäjä on valdoinut rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyynnön, myös kyseistä viranomaista voidaan pitää pyynnön esittävänä viranomaisena pyynnön toimittamista varten.

Artiklan 4 kohdan mukaan pyynnön vastaanottavalla viranomaisella tarkoitetaan tuomaria, tuomioistuinta, tutkintatuomaria tai yleistä syyttäjää, jolla on toimivalta tehdä päätös siitä, hyväksytäänkö rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen 12 artiklan mukaisesti, ja toteuttaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet.

Artiklan 6 kohdan mukaan uhrilla tarkoitetaan nk. uhridirektiivin 2012/29/EU (jäljempänä *uhridirektiivi*) 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määriteltyä uhria. Kyseisen a alakohdan mukaan uhrilla tarkoitetaan i) luonnollista henkilöä, jolle on aiheutunut rikoksesta välitön vahinko, kuten fyysinen, henkinen tai emotionaalinen haitta taikka taloudellinen menetys ja ii) sellaisen henkilön, jonka kuolema on välitön seuraus rikoksesta, perheenjäseniä, joille on aiheutunut vahinkoa kyseisen henkilön kuoleman johdosta. Tässä kohdin on otettava huomioon se, että ase-tusehdotus ei kattaisi lainkaan oikeushenkilöitä uhrina, vaan soveltuksi vain luonnollisiin henkilöihin.

Ehdotuksen 3 artikla koskee toimivaltaa erityistapauksissa. Pynnön vastaanottava viranomai-nen voi hyväksyä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen vain, jos sillä on toimivalta nostaa syyte kyseisestä rikoksesta. Siirtomenettelyn tehostamiseksi säännöksessä säädetään, että pynnön vastaanottavalle valtiolle annetaan kyseisessä artiklassa luetelluissa tilanteissa toimivalta tapauksissa, joissa se ei muutoin olisi toimivaltainen (1 kohdan a-e alakohdat). Pynnön vas-taanottavalla valtiolla olisi oltava toimivalta nostaa syyte rikoksista, joiden osalta siirtoa pyy-detään, aina kun sillä katsotaan olevan parhaat edellytykset syytetoimiin. Säännöksen mukaan tätä toimivaltaa voitaisiin käyttää vain tilanteissa, joissa pyydetään rikosoikeudellisen menette-lyn siirtämistä toisesta jäsenvaltiosta, jolla on alkuperäinen toimivalta nostaa syyte kyseisestä rikoksesta.

Ehdotuksen 4 artiklan tarkoituksena on tarjota pynnön esittävän valtion viranomaisille, joilla on alkuperäinen toimivalta aloittaa rikosoikeudellinen menettely, oikeusperusta rikosoikeudel-lisesta menettelystä luopumiseen tai sen keskeyttämiseen sellaisen jäsenvaltion hyväksi, jolla katsotaan olevan paremmat edellytykset nostaa syyte. Säännös on laadittu siten, että jäsenval-tiot, joiden oikeusjärjestys perustuu syytepaktoon, voivat hyödyntää tämän asetuksen säännök-siä.

3.3 2 luku Rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen

Ehdotuksen 2 luvussa säädetään rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyynnön perusteista sekä pynnön esittämiseen ja rikosoikeudellisen menettelyn siirtämis päätöksen tekemiseen liit-tyvästä menettelystä. Säännösten pyrkimyksenä on estää se, että kahdessa tai useammassa jä-senvaltiossa käytäisiin samoja tosiseikkoja ja samaa henkilöä koskevia tarpeettomia rinnakkai-sia rikosoikeudellisia menettelyjä. Lisäksi pyrkimyksenä on vähentää moninkertaisten menet-elyjen määrää ja välttämään se, että tekijä jäisi vaille rangaistusta tapauksissa, joissa hänen luovuttamisestaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla kieltäydytään.

Ehdotuksen 5 artiklassa vahvistetaan perusteet, joiden täytyessä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä voidaan pyytää. Asetus kattaisi kaikki rikokset. Ehdotuksen mukaisesti rikosoikeu-dellisen menettelyn katsottaisiin käsittävän kaikki menettelyn vaiheet, myös oikeudenkäynti-vaihetta edeltävän vaiheen ja oikeudenkäyntivaiheen. Asetusta ei sovellettaisi hallinnollisten menettelyjen siirtämispyyntöihin.

Asetusehdotuksessa ei velvoitettaisi pyytämään rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä. Jos pyynnön esittävä viranomainen katsoo, että rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen on tarpeen ja asianmukaista, ja erityisesti että voidaan soveltaa yhtä tai useampaa 5 artiklan 2 kohdassa lueteltua perustetta, se voi pyytää toista jäsenvaltiota, jolla on paremmat edellytykset nostaa syyte kyseisestä rikoksesta, jatkamaan kyseistä rikosoikeudellista menettelyä. Artiklan 2 kohdan mukainen siirtämisperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä. Rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyynnön perusteltavuutta olisi arvioitava huolellisesti kussakin tapauksessa erikseen, jotta voidaan määrittää jäsenvaltio, jolla on parhaat edellytykset nostaa syyte kyseisestä rikoksesta. Kaikki pyynnot olisi ehdotuksen mukaan perusteltava selkeästi.

Lisäksi 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 velvoittaisi kumpaakaan valtiota esittämään tällaista pyyntöä tai siirtämään rikosoikeudellista menettelyä vastaanottavalle valtiolle.

Ehdotuksen 6 artiklassa vahvistetaan säännöt siitä, miten epäillyn tai syytetyn oikeudet ja edut on otettava huomioon päätettäessä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä. Pynnön esittävän viranomaisen olisi ilmoitettava epäillylle tai syytetylle suunnitellusta rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä heidän ymmärtämällään kielellä, edellyttäen että tutkinnan luottamuksellisuus ei sen vuoksi vaarantu. Lisäksi säännöksen mukaan heille olisi annettava mahdollisuus ilmaista mielipiteensä, paitsi jos epäiltyä tai syytettyä ei voitaisi paikantaa pyynnön esittävän viranomaisen kohtuullisista ponnisteluista huolimatta. Pynnön esittävän viranomaisen olisi otettava tämä mielipide asianmukaisesti huomioon päättäessään siirrosta.

Edelleen 6 artiklan 4 kohdan mukaan jos pyynnön vastaanottava viranomainen on tehnyt 12 artiklan 1 kohdan mukaisen päätöksen, pyynnön esittävän viranomaisen on, edellyttäen että tutkinnan luottamuksellisuus ei sen vuoksi vaarannu, välittömästi ilmoitettava epäillylle tai syytetylle kielellä, jota tämä ymmärtää, rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyynnön esittämisestä ja siitä, että pyynnön vastaanottava viranomainen on sittemmin hyväksynyt tai hylännyt siirtämispyynnön, paitsi jos kyseistä henkilöä ei voida paikantaa pyynnön esittävän viranomaisen kohtuullisista ponnisteluista huolimatta. Jos pyynnön vastaanottava viranomainen on tehnyt päätöksen rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen hyväksymisestä, epäillylle tai syytetylle on ilmoitettava myös hänen oikeudestaan oikeussuojakeinoihin pyynnön vastaanottavassa valtiossa, mukaan lukien tällaisen oikeussuojakeinon käyttämisen määräajat.

Ehdotuksen 7 artiklassa taas vahvistetaan säännöt siitä, miten uhrin oikeudet ja edut on otettava huomioon päätettäessä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä. Kun uhri asuu pyynnön esittävässä valtiossa, pyynnön esittävän viranomaisen olisi ilmoitettava suunnitellusta rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä uhrille (hänen ymmärtämällään kielellä) ja annettava hänelle mahdollisuus ilmaista mielipiteensä, edellyttäen että tutkinnan luottamuksellisuus ei sen vuoksi vaarannu. Pynnön esittävän viranomaisen olisi otettava tämä mielipide asianmukaisesti huomioon päättäessään siirrosta. Artikla vastaa pitkälti 6 artiklaa myös 4 kohdan osalta koskien pyynnön vastaanottavassa valtiossa käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Uhrien oikeuksia koskevan 7 artiklan osalta on myös otettava huomioon asetusehdotuksen johdanto-osa 32. Kyseisen johdanto-osan mukaan pyynnön esittävän viranomaisen olisi rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä tehdessään otettava asianmukaisesti huomioon uhrin oikeudet edut, mukaan lukien uhrin suojeleminen, ja arvioitava, voisiko rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen estää uhria tosiasiallisesti käyttämästä oikeuksiaan kyseisessä rikosoikeudenkäynnissä. Tämä koskisi esimerkiksi uhrin mahdollisuutta todistaa oikeudenkäynnin aikana pyynnön vastaanottavassa valtiossa, jos se ei ole hänen asuinvaltionsa, ja todistamiseen käytettävissä olevia järjestelyjä. Li-

säksi johdanto-osan mukaisesti olisi harkittava uhrin mahdollisuutta hankkia todisteita esimerkiksi todistajilta ja asiantuntijoilta ja esittää niitä, hakea vahingonkorvausta tai hyödyntää todistajien suojeluohjelmia pyynnön vastaanottavassa valtiossa. Edelleen johdanto-osan mukaan rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen ei saisi vaarantaa uhrin oikeutta vahingonkorvaukseen, ja asetus ei vaikuttaisi sääntöihin, jotka koskevat uhreille maksettavia vahingonkorvauksia ja omaisuuden palauttamista kansallisissa menettelyissä.

Artiklassa 8 säädetään, että pyynnön vastaanottavassa valtiossa olisi taattava tuomioistuimessa toteutuva oikeussuojakeino rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen hyväksymispäätöstä vastaan. Tämä oikeus koskisi epäiltyä, syytettyä sekä uhria. Määräaikana oikeussuojan vetoamiseksi saisi olla enintään 20 päivää siirtoa koskevan päätöksen vastaanottamisesta. Syytteen nostamisen jälkeen tapahtuneen siirtopyynnön esittämisen osalta vetoamisella oikeussuojakeinoon siirtämisen hyväksymispäätöstä vastaan olisi lykkäävä vaikutus.

Ehdotuksen *9 artiklassa* on säännökset menettelystä koskien rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen pyytämistä. Rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyyntö olisi tehtävä täyttämällä ehdotuksen liitteessä oleva vakionmuotoinen lomake. Artiklassa säädetään myös pyyntöön ja muihin kirjallisiin tietoihin liittyvistä käännösvaatimuksista. Artikla mahdollistaisi pyynnön suoran välittämisen sitä esittävän ja sen vastaanottavan valtion välillä, mutta sallisi myös mahdollisten keskusviranomaisten avun.

Ehdotuksen *10 artiklassa* edellytetään, että pyynnön esittävä viranomainen ilmoittaisi pyynnön vastaanottavalle viranomaiselle ilman aiheetonta viivytystä kaikista rikosoikeudelliseen menettelyyn vaikuttavista prosessitoimista tai -toimenpiteistä, jotka pyynnön esittävässä valtiossa on toteutettu pyynnön toimittamisen jälkeen.

Ehdotuksen *11 artiklassa* säädetään, että pyynnön esittävä viranomainen voisi peruuttaa rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyynnön milloin tahansa ennen kuin se saa pyynnön vastaanottavan viranomaisen päätöksen siirron hyväksymisestä.

Ehdotuksen *12 artiklan* mukaan pyynnön vastaanottavan viranomaisen olisi tehtävä perusteltu päätös siitä, hyväksyykö se rikosoikeudellisen menettelyn siirron, ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, kun se on päättänyt hyväksyä menettelyn siirtämisen. Pynnön vastaanottavalla viranomaisella olisi vapaus päättää, mihin toimenpiteisiin pyynnön perusteena olevan rikoksen osalta ryhdyttäisiin. Ehdotuksen mukaan mitään ase-
tusehdotuksessa ei pitäisi tulkita siten, että sillä puututtaisiin kansallisessa lainsäädännössä säädettyyn syyttäjän harkintavaltaan, eikä siirretyn asian suhteen ole syytevelvollisuutta. Artiklassa säädettäisiin myös siirtopyynnön kieltäytymisen ilmoittamisesta pyynnön esittäneelle viranomaiselle, joka vastaavasti taas ilmoittaisi päätöksestä epäillylle, syytetylle tai uhrille edellä kuvatusti 6 ja 7 artiklan mukaisesti. Sama koskee myös siirtopyynnön hyväksymispäätöksen riitauttamiseksi käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista (vaatimukset ja määräajat), kun siirtopyyntö hyväksytään. Artiklassa velvoitettaisiin pyynnön esittävä viranomainen toimittamaan asiakirja-aineistosta tarvittavat asiakirjat pyynnön vastaanottavalle viranomaiselle, kun tämä on hyväksynyt rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen. Artiklassa kuitenkin jätettäisiin pyynnön esittävien ja sen vastaanottavien viranomaisten tehtäväksi neuvotella keskenään siitä, mitkä asiakirjat olisi lähetettävä ja käännettävä.

Ehdotuksen *13 artikla* sisältää tyhjentävän luettelon ehdottomista ja harkinnanvaraisista kieltäytymisperusteista. Artiklassa ehdottomilla kieltäytymisperusteilla tarkoitettaisiin tilanteita, joissa pyynnön vastaanottavassa valtiossa ei ole mahdollista nostaa syytettä niiden tosiseikkojen nojalla, joihin siirron kohteena oleva rikosoikeudellinen menettely perustuu. Näin on esimerkiksi silloin kun tekoa, jonka vuoksi siirtoa pyydetään, ei ole määritelty rikokseksi pyynnön

vastaanottavassa valtiossa, siirtäminen olisi *ne bis in idem* -periaatteen vastaista, epäiltyä tai syytettyä ei voida hänen ikänsä vuoksi asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen kyseisestä rikoksesta, syyte on pyynnön vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaan vanhentunut tai jos edellytykset syytteenpanolle pyynnön vastaanottavassa valtiossa eivät täyty, kyseisestä rikoksesta on vastaanottavan valtion lainsäädännön nojalla annettu yleinen armahdus tai pyynnön vastaanottavalla valtiolla ei ole toimivaltaa kyseisen rikoksen osalta.

Harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet kattaisivat muita tilanteita, jotka voisivat muodostaa esteen rikosoikeudellisen menettelyn vastaanottamiselle. Tällaisia tilanteita olisivat, kun: vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaan on olemassa erioikeus tai vapaus, jonka vuoksi toimiin ei voida ryhtyä; pyynnön vastaanottava viranomainen katsoo, että rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen ei ole tehokkaan ja asianmukaisen oikeudenkäytön mukaista; rikosta ei ole tehty kokonaan tai osittain pyynnön vastaanottavan valtion alueella, suurin osa rikoksen vaikutuksista tai huomattava osa sen aiheuttamasta vahingosta ei ilmene pyynnön vastaanottavan valtion alueella eikä epäilty tai syytetty ole kyseisen valtion kansalainen eikä asu siellä; tai siirtämisen perusteena oleva lomake on puutteellinen tai ilmeisen virheellinen eikä sitä ole täydennetty tai oikaistu artiklan 3 kohdassa tarkoitetun kuulemisen jälkeen.

Ehdotuksen 14 artiklassa säädetään määräajasta, jonka kuluessa päätös siirron hyväksymisestä on tehtävä (viimeistään 60 päivän kuluessa siirtopyynnön vastaanottamisesta, mutta määräaika voidaan pidentää 30 päivällä). Siinä säädetään myös määräajan kulumisen keskeyttämisestä, jos on tarpeen pyytää erioikeuden tai vapauden poistamista.

Ehdotuksen 15 artiklassa säädetään pyynnön esittävän viranomaisen ja vastaanottavan viranomaisen välisistä neuvotteluista (konsultaatiomahdollisuudesta) asetuksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi. Artiklan mukaan neuvottelupyyntöihin olisi vastattava viipymättä.

Ehdotuksen 16 artiklassa säädetään yhteistyöstä Eurojustin ja Euroopan oikeudellisen verkoston (EJN) kanssa. Apua voisi artiklan mukaan pyytää Eurojustilta tai EJN:ltä missä tahansa menettelyn vaiheessa.

Ehdotuksen 17 artiklan mukaan kukin jäsenvaltio vastaisi rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisen yhteydessä aiheutuvista omista kustannuksistaan. Pynnön esittävä viranomainen voisi kuitenkin artiklan mukaan tietyissä tapauksissa ehdottaa pyynnön vastaanottavalle viranomaiselle kustannusten jakamista, esimerkiksi jos asiakirja-aineiston ja muiden asiaankuuluvien asiakirjojen kääntäminen aiheuttaisi suuria tai poikkeuksellisia kustannuksia.

Ehdotuksen 18 artikla mahdollistaisi yhden tai useamman keskusviranomaisen nimeämisen.

3.4 3 luku Rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen vaikutukset

Ehdotuksen 3 luvussa määriteltäisiin rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen oikeusvaikutuksista.

Ehdotuksen 19 artiklassa säädetään, että siirretty rikosoikeudellinen menettely olisi keskeytettävä tai lopetettava pyynnön esittävässä valtiossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kun on saatu tieto siitä, että pyynnön vastaanottava viranomainen ottaa kyseisen rikosoikeudellisen menettelyn hoitaakseen. Pynnön esittävä viranomainen voisi jatkaa rikosoikeudellista menettelyä tai aloittaa sen uudelleen vain, jos pyynnön vastaanottava viranomainen päättää lopettaa menettelyn, edellyttäen, että tällainen päätös ei loukkaisi *ne bis in idem* -periaatetta. Artiklan mukaan

uhrin mahdollisuus aloittaa rikosoikeudellinen menettely pyynnön esittävässä valtiossa tai pyytää sen uudelleen aloittamista kyseisen valtion kansallisen lainsäädännön mukaisesti säilyisi ennallaan, kunhan se ei ole vastoin *ne bis in idem* -periaatetta.

Ehdotuksen 20 artiklan mukaan siirron jälkeen rikosoikeudelliseen menettelyyn sovellettaisiin pyynnön vastaanottavan valtion kansallista lainsäädäntöä ja menettelyjä. Artiklan mukaan pyynnön esittävässä valtiossa kyseistä rikosoikeudellista menettelyä tai esitutkintaa varten toteutettujen toimien ja tutkintatoimien tai siellä hankittujen todisteiden olisi oltava pyynnön vastaanottavassa valtiossa yhtä päteviä kuin jos sen viranomaiset olisivat toteuttaneet toimet pätevästi itse, paitsi jos tämä olisi vastoin pyynnön vastaanottavan valtion lainsäädännön perusperiaatteita. Artiklassa säädetään myös vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimen ajan vähentämisestä vapaudenmenetyksen kokonaisajasta sekä sovellettavasta lainsäädännöstä mahdollisesti kyseessä olevasta teosta määrättävän rangaistuksen määrittämiseksi. Kun rikosoikeudellinen menettely on siirretty, pyynnön vastaanottavan valtion olisi määritettävä kyseisestä rikoksesta määrättävä rangaistus sovellettavan kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Jos rikos on tehty pyynnön esittävän valtion alueella, pyynnön vastaanottavat viranomaiset voisivat rangaistusta määrittäessään ottaa huomioon pyynnön esittävän valtion lainsäädännössä säädetyn enimmäisrangaistuksen edellyttäen, että tämä on syytetyn edun ja pyynnön vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaista. Ehdotuksen mukaan säännöksen tarkoituksena olisi välttää tilanteet, joissa rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen johtaisi siihen, että pyynnön vastaanottava valtio soveltaisi ankarampaa rangaistusta kuin pyynnön esittävässä valtiossa samasta rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus. Näin varmistettaisiin ehdotuksen mukaan oikeusvarmuuden periaatteen noudattaminen ja sovellettavan lain ennakoitavuus asianomaisten epäiltyjen tai syytettyjen kannalta.

Ehdotuksen 21 artikla velvoittaisi pyynnön vastaanottavan viranomaisen ilmoittamaan pyynnön esittäneelle rikosoikeudellisen menettelyn lopettamisesta tai rikosoikeudellisen menettelyn päätteeksi annetusta päätöksestä. Ilmoitettava olisi myös siitä, estääkö kyseinen päätös pyynnön vastaanottavan valtion kansallisen lainsäädännön nojalla uudet syytetoimet lopullisesti niin, että se estää samoja tekoja koskevan uuden rikosoikeudellisen menettelyn kyseisessä valtiossa. Lisäksi muut merkitykselliset tiedot olisi ilmoitettava.

3.5 4 luku Viestintäkeinot

Ehdotuksen 4 luvun säännökset koskevat hajautetun tietojärjestelmän kautta käytettäviä sähköisiä viestintäkeinoja pyynnön esittävien ja pyynnön vastaanottavien viranomaisten välillä sekä keskusviranomaisten ja Eurojustin kanssa.

Ehdotuksen 22 artiklan mukaan asetuksen mukainen viestintä olisi toteutettava oikeudellisen yhteistyön digitalisointiasetusehdotuksen (KOM(2021) 759 lopullinen) mukaisesti. Ehdotuksen 23 ja 24 artiklan mukaan komissio vastaisi asetuksen soveltamista varten perustettavasta hajautetun tietojärjestelmän perustamisesta sekä viitesovelluksen luomisesta, ylläpidosta ja kehittämisestä. Artiklan 23 mukaan komissio perustaisi asetuksen soveltamista varten hajautetun tietojärjestelmän täytäntöönpanosäädöksillä, jotka hyväksyttäisiin 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Ehdotuksen mukaan mainitut täytäntöönpanosäädökset annettaisiin viimeistään kahden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

Ehdotuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltiot vastaisivat hajautetun tietojärjestelmän yhteyspisteiden asentamis-, toiminta- ja ylläpitokustannuksista sekä kustannuksista, jotka aiheutuvat sen asiaankuuluvien kansallisten tietojärjestelmien perustamisesta ja mukauttamisesta yhteentoimi-

viksi yhteyspisteiden kanssa, sekä kyseisten järjestelmien hallinnointi-, toiminta- ja ylläpitokustannuksista. Artiklan mukaan Eurojust taas vastaisi osalleen kuuluvista kustannuksista. Artiklassa 26 säädetään komiteamenettelystä.

3.6 5 luku Loppusäännökset

Ehdotuksen 5 luku sisältää säännökset tilastoista, raportoinnista ja delegoitujen säädösten antamisesta, jos on tarpeen muuttaa tämän ehdotuksen liitteenä olevaa lomaketta, jäsenvaltioiden ilmoituksista, ehdotuksen suhteesta kansainvälisiin sopimuksiin ja järjestelyihin sekä viranomaisten välisiä viestintäkeinoja koskevista siirtymäsäännöksistä ennen kuin velvoitetta käyttää hajautettua tietojärjestelmää alettaisiin soveltaa.

Ehdotuksen 27 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi säännöllisesti kerättävä kattavia tilastoja, pidettävä näitä tilastotietoja yllä ja lähetettävä ne komissiolle vuosittain, jotta komissio voisi seurata asetuksen soveltamista. Artiklassa erikseen mainitaan tiedot, jotka kyseisten tilastojen olisi sisällettävä (siirtämispyyntöjen sekä hyväksytyjen ja hylättyjen pyyntöjen lukumäärä, tutkinta- ja syytetoimien lukumäärä, joita ei jatkettu siirtämispyyntöjen hyväksymisen jälkeen, pyynnön hyväksymistä koskevan tiedon toimittamiseen kuluva aika, tapauksen lukumäärä, joissa on haettu oikeussuojaa pyynnön hyväksymispäätöksen osalta, hajautetun tietojärjestelmän käyttöön liittyvät kustannukset).

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Asetusehdotuksen oikeusperustana on SEUT 82 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdat, joiden mukaan oikeudellinen yhteistyö unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, ja siihen kuuluu jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen 2 kohdassa ja 83 artiklassa tarkoitetuilla aloilla. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä käyttäen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on: b) ehkäistä ja ratkaista jäsenvaltioiden välisiä tuomioistuimen toimivaltaa koskevia ristiriitoja sekä d) helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.

Valtioneuvoston arvion mukaan asetusehdotuksen ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen.

Toissijaisuusperiaate

SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan EU:lla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta toteuttaa toimenpiteitä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Sen vuoksi jäsenvaltiot voivat toimia yksin säännelläkseen rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä siltä osin kuin EU ei ole käyttänyt toimivaltaansa.

Asetusehdotuksen perusteluiden mukaan rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä koskevaa oikeudellista kehystä ei kuitenkaan voida riittävällä ja optimaalisella tavalla toteuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin, koska kyse on rajat ylittävästä asiasta. Ehdotuksen mukaan tästä on osoituksena nykyinen hajanainen oikeudellinen kehys, joka aiheuttaa oikeudellisia ja käytännön

haasteita ja että näitä ongelmia ei voida ratkaista jäsenvaltioiden välisillä kahdenvälisillä sopimuksilla, koska viime kädessä tällainen sopimus olisi tehtävä kaikkien jäsenvaltioiden välillä. Ehdotuksen mukaan, kun otetaan huomioon edellä kuvattujen ongelmien rajatylittävä ulottuvuus, ehdotus olisi hyväksyttävä EU:n tasolla, jotta tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Suhteellisuusperiaate

Asetusehdotuksen mukaan siinä vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti toimivaltainen viranomainen EU:ssa voisi pyytää rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä, jos se parantaisi tehokasta ja asianmukaista oikeudenkäyttöä, ja edellyttäen, että asetuksen mukaisia vahvistettuja siirtämiseen liittyviä edellytyksiä noudatettaisiin. Ehdotuksen mukaan siinä on valittu kauttaaltaan vaihtoehdot, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden kansalliseen rikosoikeusjärjestelmään mahdollisimman vähän, kun otetaan huomioon erityisesti se, että joissakin oikeusjärjestelmissä on käytössä syytepakko (laillisuusperiaate) ja toisissa syyttäjä voi harkintansa mukaan olla nostamatta syytettä, jos se ei ole yleisen edun mukaista (tarkoituksenmukaisuusperiaate). Lisäksi ehdotuksen mukaan se koskisi ainoastaan rikosoikeudellisissa menettelyissä esitettyjä siirtopyyntöjä. Pyyntö voisi koskea mitä tahansa rikosta, minkä vuoksi rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen täydentäisi järjestelmää, jossa henkilöitä voidaan luovuttaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla. Lisäksi rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen voisi olla hyödyllinen vaihtoehto eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamiselle, jos se osoittautuisi suhteettoman hankalaksi tai mahdottomaksi esimerkiksi sen vuoksi, että rangaistuskynnykset eivät ylittyisi. Ehdotuksessa myös annettaisiin pyynnön vastaanottavalle viranomaiselle riittävästi harkintavaltaa kieltäytyä pyynnöstä, erityisesti jos se katsoo, että siirto ei edistäisi tehokasta ja asianmukaista oikeudenkäyttöä. Siinä ei myöskään velvoitettaisi pyynnön vastaanottavaa viranomaista nostamaan syytettä.

Lisäksi ehdotuksen mukaan siinä vahvistettaisiin sääntö, jonka mukaan pyynnön esittävästä valtiosta siirrettyjä todisteita ei saisi hylätä pyynnön vastaanottavan valtion rikosoikeudellisessa menettelyssä pelkästään sillä perusteella, että todisteet on hankittu toisessa jäsenvaltiossa. Ehdotus ei kuitenkaan vaikuttaisi asiaa käsittelevän tuomioistuimen toimivaltaan arvioida todisteita vapaasti.

Edelleen ehdotuksessa säädettäisiin toimivallasta erityistapauksissa sen varmistamiseksi, että kun jäsenvaltiovaltio hyväksyy asetuksen mukaisesti tehdyn pyynnön rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä, se voisi käyttää toimivaltaa rikoksissa, joihin sovelletaan pyynnön esittäjän valtion lakia. Tätä toimivaltaa voitaisiin käyttää ainoastaan rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyynnön perusteella, jos tehokas ja asianmukainen oikeudenkäyttö sitä edellyttäisi.

Ehdotuksen mukaan siinä rajoitetaan niihin vähimmäisvaatimuksiin, joiden avulla asetettu tavoite on mahdollista saavuttaa unionin tasolla, ja siihen, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, jota ei toisin kuin direktiiviä panna täytäntöön kansallisesti. Asetus kuitenkin saattaa edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä. Jos nyt käsiteltävänä oleva asetus hyväksyttäisiin ehdotetun mukaisena, asialla olisi alustavan arvioinnin perusteella merkitystä erityisesti seuraavassa käsiteltävien kansallisen lain säännösten kannalta.

Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994, jäljempänä *kansainvälinen rikosoikeusapulaki*) 19 § koskee syytetoimenpiteisiin ryhtymisestä vieraan valtion viranomaisen tekemän pyynnön perusteella. Mainitulla lailla on saatettu voimaan vuoden 1959 rikosoikeusapupolitus. Mainittu 19 § soveltuu myös EU:n jäsenvaltioihin.

Suomen rikoslain (39/1889) 1 luku sisältää säännökset Suomen rikoslain soveltamisalasta. Sen mukaan Suomen rikoslaki soveltuu mm. Suomen ulkopuolella suomalaisessa aluksessa tai ilma-aluksessa tehtyyn rikokseen, Suomeen tai Suomen kansalaiseen kohdistuneeseen rikokseen (niin sanottu passiivinen persoonallisuusperiaate) sekä Suomen kansalaisen tekemään rikokseen (niin sanottu aktiivinen persoonallisuusperiaate). Lisäksi rikoslain 1 luvun 8 § sisältää säännöksen niin sanotusta sijaislainkäytön periaatteesta, jonka mukaan Suomen rikoslakia sovelletaan myös rikokseen, jonka syytteenpanoa Suomessa vieras valtio on pyytänyt tai josta epäillyn luovuttamisesta Suomi on kieltäytynyt. Edellytyksenä on, että teosta Suomen lain mukaan voi seurata vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Kun toimivaltaperusteena on niin sanottu passiivinen tai aktiivinen persoonallisuusperiaate taikka sijaislainkäytön periaate, edellytyksenä on myös, että rikos on tekopaikan lain mukaan rangaistava. Rikoksesta ei tällöin saa Suomessa tuomita ankarampaa seuraamusta kuin siitä tekopaikan laissa säädetään.

Vaikka Suomen rikoslain soveltamisala nykyisellään on laaja, asetus ehdotetussa muodossaan vaikuttaisi edellyttävän soveltamisalan laajentamista siten, että soveltamisala olisi ilman voimassaolevassa laissa olevaa kuuden kuukauden rangaistuskynnystä ulotettava rikokseen, jonka käsittelyä toinen jäsenvaltio on pyytänyt.

Rikoslain 1 luvun 12 §:n mukaan edellytyksenä sille, että vieraassa valtiossa tehty rikos voidaan tutkia Suomessa, on tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta valtakunnansyyttäjän syytemääräys. Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomainen voi tutkia ulkomailla tehdyksi epäillyn rikoksen, jos rikokseen voidaan rikoslain 1 luvun säännösten nojalla soveltaa Suomen lakia ja jos esitutkinnan toimittaminen Suomessa on tutkinnallisista syistä ja rikosvastuun toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaista. Jos rikoksen tutkiminen edellyttää valtakunnansyyttäjän syytemääräystä, esitutkinnan aloittamisesta päättää syyttäjä. Ottaen huomioon asetusehdotuksen 13 artiklan mukaiset laajat siirtopyynnön kieltäytymisperusteet, esimerkiksi kun pyynnön vastaanottava viranomainen katsoo, että rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen ei ole tehokkaan ja asianmukaisen oikeudenkäytön mukaista, asetusehdotuksen ei arvioida välttämättä edellyttävän muutostarpeita rikoslain 1 luvun 12 §:ään.

Esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta saadaan jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Pykälän 2 momentin mukaan, jos viranomainen sen perusteella, mitä muussa laissa säädetään, jättää ryhtymättä toimenpiteisiin rikoksesta epäillyn saattamiseksi syytteen, esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain erityisestä syystä. Edelleen 3 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista.

Nimenomaisena esitutkinna lopettamisperusteena ei kuitenkaan mainita sitä, että tutkinta olisi siirretty vieraaseen valtioon. Vaikka esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 2 momentin voitaisiin tulkita kattavan myös tilanteet, joissa rikoksen tutkinta on siirretty vieraaseen valtioon, selvyiden vuoksi saattaisi olla tarpeen lisätä lainsäädäntöön nimenomainen peruste päättää esitutkinta sa-
notulla perusteella.

Asetusehdotuksen osalta on otettava myös huomioon laki rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinna ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (295/2012, jäljempänä *rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annettu laki*). Lailla on pantu täytäntöön neuvoston puitepäättös 2009/948/YOS rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta (jäljempänä *puitepäättös*). Puitepäättös koskee tilanteita, joissa kahdella tai useammalla EU:n jäsenvaltiolla on toimivalta käsitellä samaa henkilöä koskevia samoja tosiseikkoja rikosoikeudellisessa menettelyssä. Puitepäättös sisältää säännöksiä jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihtoa koskevasta menettelystä mahdollisten toimivaltaristiriitojen ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Lisäksi puitepäättös sisältää säännöksiä siitä, kuinka jäsenvaltioiden tulisi menetellä sopiakseen parhaiten soveltuvasta oikeuspaikasta, kun toimivaltaristiriita havaitaan.

Rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annetussa laissa on säännökset puitepäättöksen mukaisesta tietojenvaihto- ja neuvottelumenettelystä. Lisäksi vaikka puitepäättös ei velvoita jäsenvaltioita sopimaan parhaiten asiaan soveltuvasta oikeuspaikasta, rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annetussa laissa on säännökset myös esitutkinna sekä syytetoimien siirtämisestä toisesta jäsenvaltiosta Suomeen ja Suomesta toiseen jäsenvaltioon. Säännökset koskevat siirtämisen edellytyksiä ja menettelyä sekä asianosaisten asemaa siirtämistilanteissa. Esimerkiksi lain 3 luvun 10 §:n mukaan rikoksesta toisessa jäsenvaltiossa epäiltyä tai syytettyä koskeva esitutkinta tai häneen kohdistuvat syytetoimet voidaan siirtää Suomeen, jos rikoslain 1 luvun mukaiset edellytykset Suomen rikosoikeuden soveltamisesta täyttyvät ja esitutkinna tai syytetoimien siirtämistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon liittymät eri jäsenvaltioihin, asiassa esitettävä näyttö, oikeudenkäynnistä aiheutuvat kustannukset ja muut olosuhteet. Siirtämisen edellytyksenä on lisäksi, että siitä on lain 2 luvussa tarkoitettussa neuvottelumenettelyssä päästy yhteisymmärrykseen. Näin ollen esimerkiksi rikoslain 1 luvun 8 §:n mukainen yli kuuden kuukauden vankeusrangaistusta koskeva kynnys on edellytyksenä siirrolle toisesta jäsenvaltiosta Suomeen. Edelleen mainitun 10 §:n mukaisesti siirtämisen edellytyksenä on lisäksi, että siitä on 2 luvussa tarkoitettussa neuvottelumenettelyssä päästy yhteisymmärrykseen. Tältä osin on otettava huomioon lain 2 luvun 8 § neuvotteluvollisuudesta, jonka mukaan yhteydenotto toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa tapahtuisi vain, jos rinnakkaisia menettelyitä olisi vireillä toisessa jäsenvaltiossa. Tämän voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että rikosoikeudellisen menettelyn siirron edellytyksenä on lisäksi rinnakkaisten menettelyiden vireilläolo toisessa jäsenvaltiossa. Asetusehdotus sitä vastoin ei edellytä rinnakkaisten menettelyiden vireilläoloa eikä edellä mainitusti edellyttäisi vähimmäisrangaistuskynnystä, vaan koskisi kaikkia rikoksia. Lisäksi rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annetun lain 5 luku sisältää säännökset mm. kielistä, asianosaisten kuulemisesta, päätöksen tiedoksiantosta ja muutoksenhausta.

Rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annetun lain ei kuitenkaan arvioida soveltuvan ainakaan sellaisenaan asetusehdotuksen mukaisiin menettelyihin. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon se, ettei puitepäättöksen ja asetusehdotuksen katsota kokonaan poissulkevan toisiaan. Esimerkiksi asetusehdotuksen johdanto-osan 8 mukaan jos asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset päättävät puitepäättöksen mukais-

ten neuvotteluiden jälkeen keskittää menettelyt yhteen jäsenvaltioon siirtämällä rikosoikeudellisen menettelyn, tällaiseen siirtoon olisi sovellettava [ehdotettua] asetusta. Lisäksi asetusehdotuksen johdanto-osan 29 mukaan jos jäsenvaltioiden viranomaiset saavat asetusehdotuksen mukaisesti epäillyn tai syytetyn taikka uhrin asetuksen mukaisen siirtopyynnön perusteella tietää, että vireillä on rinnakkainen rikosoikeudellinen menettely toisessa jäsenvaltiossa, viranomaisilla olisi velvollisuus neuvotella toistensa kanssa puitepäätöksen mukaisesti.

Neuvotteluissa on lisäksi arvioitava joidenkin yksittäisten artiklojen suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä koskee muun ohella vaikutuksia pyynnön vastaanottavassa valtiossa koskevaa 20 artiklaa.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission arvion mukaan jäsenvaltioille voisi aiheutua asetusehdotuksessa esitettyihin säännöksiin mukautumisesta kertaluontoisia kuluja erityisesti tuomarien, syyttäjien ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kouluttamistarpeesta johtuen. Pääasialliset toistuvat kulut muodostuisivat asiakirjojen käännöskustannuksista. Asetusehdotuksen 17 artiklan mukaisesti jokainen jäsenvaltio lähtökohtaisesti vastaisi itse rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä aiheutuvista kuluistaan. Artiklan mukaisesti siirtopyynnön esittävä viranomainen voisi kuitenkin ehdottaa pyynnön vastaanottavalle viranomaiselle kustannusten jakamista, jos asiakirja-aineiston kääntäminen aiheuttaisi suuria tai poikkeuksellisia kustannuksia. Komission arvion mukaan asetusehdotuksesta koituvien tehokkuusetujen ja kustannussäästöjen odotetaan kuitenkin nousevan jonkin verran näitä kustannuksia suuremmaksi.

Lisäksi komission arvion mukaan EU:n talousarvioon aiheutuisi vaikutuksia ehdotuksen säännöksistä, jotka koskevat sähköisessä viestinnässä käytettyä hajautettua tietojärjestelmää. Arvion mukaan kyseiset kustannukset, jotka on tarkoitus kattaa oikeusalan ohjelman talousarviosta, olisivat kuitenkin vähäiset, koska hajautettua tietojärjestelmää ei tarvitsisi kehittää tätä asetusehdotusta varten alusta asti, vaan se kehitettäisiin oikeudellisen yhteistyön digitalisaatioasetusehdotuksen (KOM(2021) 759 lopullinen) puitteissa. Komission mukaan tässä ehdotuksessa esitetty menettely edellyttäisi pieniä mukautuksia.

Edelleen komission arvion mukaan jäsenvaltioille aiheutuisi joitakin kustannuksia myös hajautetun tietojärjestelmän yhteyspisteiden asentamisesta alueelleen sekä näiden yhteyspisteiden ylläpidosta ja kansallisten tietojärjestelmien mukauttamisesta siten, että ne ovat yhteentoimivia yhteyspisteiden kanssa. Komission arvion mukaan suurin osa näistä taloudellisista investoinneista olisi kuitenkin jo tehty muiden rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevien unionin välineiden digitalisoinnin yhteydessä. Jäsenvaltiot voisivat myös hakea avustuksia näiden kustannusten rahoittamiseen asiaankuuluvista unionin rahoitusohjelmista, erityisesti koheesiopolitiikan rahastosta ja oikeusalan ohjelmasta. Tarkemmin kustannusvaikutukset esitettävänä ja oikeusviranomaisten käytössä oleviin tietojärjestelmiin selviävät myöhemmin.

Ottaen huomioon, että Suomi voisi olla sekä siirtämispyyntöjä esittävänä, että niitä vastaanottavana valtiona, asetusehdotuksesta ei arvioida aiheutuvan merkittäviä kokonaistaloudellisia vaikutuksia asetusehdotuksessa tarkoitettujen rikosasioiden käsittelystä vastaavien viranomaisten hallinnonaloille. Kuten muista rikosoikeudellisista yhteistyöinstrumenteista, asetuksen voimaantulosta aiheutuisi tarve kouluttaa esitutkinta- ja syyttäväviranomaisia soveltamaan uusia yhteistyösäännöksiä.

Kansallinen rahoitustarve käsitellään normaaliin tapaan osana valtion talousarvioesitysten ja julkisen talouden suunnitelmien valmistelua.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotetun asetuksen sääntelyn on arvioitu olevan merkityksellistä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Oikeusturvan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla koskee oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, 48 artikla koskee syyttömyysolettamaa ja oikeutta puolustukseen ja 50 artikla kieltoa syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 6 artikla koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Ehdotuksen mukaan eri jäsenvaltioissa samaa rikosta koskevien rinnakkaisten menettelyjen tuloksellinen koordinointi ja syytteenpano on vaikeaa, minkä lisäksi aiheutuu suhteetonta rasitusta asianomaisille henkilöille, joihin kohdistuu päällekkäisiä menettelyjä ja joiden oikeuksia ja etuja rajoitetaan monin tavoin siksi, että kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa toteutetaan erilaisia pidätysmääräyksiä, etsintöjä ja kuulusteluja. Lisäksi rinnakkaiset menettelyt uhkaavat loukata sitä rikosoikeuden peruseriaatetta, jonka mukaan ketään ei saa syyttää ja rangaista kahdesti samasta rikoksesta (*ne bis in idem* –periaate). Ehdotuksen mukaan sen tavoitteena on estää tällaiset loukkaukset ja varmistaa, että rikosoikeudellinen menettely keskitetään siihen jäsenvaltioon, jossa on parhaat edellytykset syytetoimenpiteille.

Ehdotuksen mukaan se sisältää useita takeita, joilla varmistetaan siirtomenettelyyn osallistuvien henkilöiden perusoikeuksien kunnioittaminen. Esimerkiksi ehdotuksen mukaisesti oikeusviranomaisilla olisi keskeinen rooli sekä siirtoa pyytävässä, että vastaanottavassa valtiossa sen varmistamiseksi, että toimenpiteiden laillisuus on tarkastettu ja että pyyntö ei kohtuuttomasti loukkaasi asianosaisten perusoikeuksia. Lisäksi ehdotuksen mukaisesti suunnitellusta siirrosta olisi kuultava epäiltyä tai syytettyä sekä pyynnön esittävässä jäsenvaltiossa asuvia uhreja, ja heille olisi annettava mahdollisuus ilmaista mielipiteensä kielellä, jota he ymmärtävät. Epäillyn, syytetyn tai uhrin mielipide tulisi ottaa päätöksenteossa huomioon, mutta se ei kuitenkaan velvoitaisi kummankaan jäsenvaltion viranomaisia.

Edelleen ehdotuksen mukaisesti epäillyille ja syytetyille sekä pyynnön esittävässä valtiossa asuville uhreille ilmoitettaisiin päätöksestä hyväksyä rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen tai hylätä se sekä oikeussuojakeinoista, joiden avulla vain siirron hyväksymistä koskeva päätös olisi mahdollista riitauttaa. Ehdotuksen mukaan poikkeuksia voitaisiin kuitenkin soveltaa sekä kuulemisvelvollisuuteen että velvollisuuteen antaa tietoja tehdystä päätöksestä, jos tämä voisi vaarantaa tutkinnan luottamuksellisuuden. Ehdotuksen mukaan siinä säädetään erityisesti epäiltyjen, syytettyjen ja uhrin oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen hyväksymistä koskevaa päätöstä vastaan. Tältä osin ehdotuksen mukaan oikeusviranomaisen suorittama uudelleentarkastelu toimisi myös lisätakeena. Lisäksi ehdotuksen mukaan eräät sen mukaiset kieltäytymisperusteet perustuvat *ne bis in idem* –periaatteen noudattamatta jättämiseen sekä erioikeuksiin ja vapauksiin. Ehdotuksessa myös todetaan nimettömästi yleisenä takeena, että asetuksen säännöksiä ei tulisi tulkita siten, että niillä muutettaisiin velvoitetta kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia ja oikeuseriaatteita.

Ehdotuksen mukaan koska siinä säädetään rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä, kyseisiin menettelyihin sovellettaisiin kaikkia rikosoikeudellisia menettelytakeita, joita ovat erityisesti oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja puolustautumisoikeudet, sellaisina kuin ne on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa. Lisäksi näihin kuuluvat myös epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia rikosoikeudellisissa menettelyissä koskeva EU:n tason lainsäädäntö eli direktiivit 2010/64/EU, 2012/13/EU, 2013/48/EU, 2016/343/EU, 2016/800 ja 2016/1919. Ehdotuksen mukaan direktiiveillä otetaan käyttöön rikosoikeudellisessa menettelyssä annettavaa suojelua koskevat yhteiset vähimmäisvaatimukset kaikkialla EU:ssa, mikä lisää luottamusta kaikkien jäsenvaltioiden rikosoikeusjärjestelmiin.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat lainkäyttöä ottaen huomioon 25 ja 26 §:n säännökset; esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikoksentehtäjän luovuttamista.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Ehdotusta on käsitelty EU:n neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä (COPEN) 2.5.2023 ja 8.5.2023.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Euroopan unionin komissio antoi asetusehdotuksen 5.4.2023.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty oikeus- ja sisäasiat jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 19.-24.5.2023.

10 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.