

Kriminaalipoliittikka- ja rikosoikeusosasto
Rikosprosessiyksikkö

VASTINE

5.11.2019

Eduskunnan lakivaliokunta

HE 45/2019 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eurojust) toimintaan sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Vastinekuuleminen 6.11.2019

Neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist

Yleistä

Oikeusministeriön käytettävissä ovat olleet sisäministeriön, sisäministeriön rajavartio-osaston, poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin, tullin, Syyttäjälaitoksen, Suomen Asianajajaliiton, professori Sakari Melanderin, Helsingin kärjäoikeuden ja tietosuojavaltuutetun lakivaliokunnalle antamat kirjalliset lausunnot. Lausunnonantajat ovat suhtautuneet pääosin myönteisesti esitykseen ja sen perusteluihin. Alla käydään läpi keskeisimmät lausunnonantajien huomiot ja oikeusministeriön näkemykset niihin.

Kansallisen jäsenen toimivaltuudet

Ehdotetun Eurojust-lain 3 §:n mukaan kansallisella jäsenellä on Syyttäjälaitoksesta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettu toimivalta Eurojustin toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Kansallinen jäsen voi toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä tai suostumuksella:

- 1) saattaa rikosasian Eurojustin käsiteltäväksi;
- 2) tehdä vieraalle valtiolle rikosoikeudellista yhteistyötä koskevan pyynnön tai määräyksen;
- 3) päättää esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän toimivaltaan kuuluvan rikosoikeudellista yhteistyötä koskevan pyynnön ja määräyksen täytäntöönpanosta Suomessa;
- 4) päättää Eurojustin järjestämässä koordinoitukokouksessa tarpeelliseksi katsotun esitutkintatoimenpiteen suorittamisesta Suomessa; sekä
- 5) päättää luvan myöntämisestä valvottuun läpilaskuun tai sen koordinoimisesta Suomessa.

Ehdotetun Eurojust-lain 3 §:n 3 momentti koskee kiireellisiä tilanteita. Kansallinen jäsen voi päättää 2 momentin 2—5 kohdassa tarkoitettua esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän toimivaltaan kuuluvasta toimenpiteestä kiireellisessä tilanteessa, jos hän ei saa yhteyttä viranomaiseen, jolla on toimivalta päättää toimenpiteestä. Ennen päätöksen tekemistä kansallisen jäsenen on oltava yhteydessä toimen-

piteen täytäntöönpanosta vastaavaan viranomaiseen. Toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava viranomaiselle, jolla on toimivalta päättää toimenpiteestä, minkä jälkeen toimivalta päättää toimenpiteen jatkamisesta tai sen keskeyttämisestä on kyseisellä viranomaisella.

Professori Sakari Melander toteaa lausunnossaan, ettei välttämättä ole aivan selvää, että kansallisen jäsenen toimivaltuudet ehdotetussa Eurojust-lain 3 §:n 2 momentissa vastaavat Eurojust-asetuksen 8 artiklassa säädettyä ja ainakaan sanamuodot säännöksissä eivät vastaa toisiaan. Myös kiiretilanteita koskevan Eurojust-lain 3 § 3 momentin osalta aikaisemmassa Eurojust-päätöksessä oleva sääntely poikkeaa Eurojust-asetuksesta. Tältä osin Melander viittaa lakivaliokunnan lausuntoon LaVM 10/2010 vp liittyen voimassa olevaan Eurojust-lakia koskevaan esitykseen. Tuolloin lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyssä oli otettu asianmukaisesti huomioon syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välinen toimivallanjako ja kansallisen jäsenen esitutkintatoimenpiteitä koskevien toimivaltuuksien rajallisuus. Melanderin näkemyksen mukaan lakivaliokunnan omaksuma lähestymistapa on edelleen perusteltu. Tiettyjen tutkintatoimenpiteiden käyttämisestä päättää lähtökohtaisesti esitutkintaviranomainen, eikä tätä lähtökohtaa ole yksittäisen unionioikeudellisen instrumentin täytäntöönpanon vuoksi perusteltua muuttaa. Kansalliselle jäsenelle Eurojust-laissa säädettyjen toimivaltuuksien ei tule ylittää sitä, mitä Eurojust-asetuksessa on säädetty.

Melanderin mukaan on selvää, ettei kansallisessa sääntelyssä voida myöntää kansalliselle jäsenelle suppeampia toimivaltuuksia kuin mitä asetuksessa määrätään. Asiassa tulee varmistaa, että Eurojust-lain 3 §:n 2 ja 3 momentti vastaavat asetuksen 8 artiklan sääntelyä siten, ettei kansallinen lainsäädäntö muodostu asetuksen vastaavaa sääntelyä suppeammaksi.

Keskusrikospoliisin mukaan lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tuoda selkeämmin esille, että kansallinen jäsen voi tehdä päätöksen vasta kuultuaan toimenpiteestä vastaavaa toimivaltaista viranomaista. Myös *sisäministeriö* korostaa tätä lausunnossaan. Keskusrikospoliisi vielä korostaa sitä, että kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tulee olla se taho, joka päättää toimenpiteistä myös kiireellisissä tapauksissa.

Oikeusministeriö toteaa, että Eurojust-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää kansallisille jäsenille lisävaltuuksia kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Myös toimivaltaisen kansallisen viranomaisen suostumuksella toteutettavien, kohdassa 3 tarkoitettujen toimenpiteiden sekä kohdan 4 mukaisten, kiireellisissä tilanteissa suoritettavien toimenpiteiden osalta asetustekstissä viitataan kansalliseen lainsäädäntöön. Näin ollen sanamuotojen ei tarvitse olla identtiset asetuksessa ja kansallisessa laissa. Kansallisten jäsenten toimivaltuuksista lausutaan lisäksi Eurojust-asetuksen johdanto-osan kappaleen 15 kohdassa, josta myös ilmenee, että jäsenvaltioille on jätetty liikkumavaraa määritellä mainituista toimivaltuuksista kansallisessa lainsäädännössä; kohdassa muun ohella todetaan, että kansallisilla jäsenillä tulee olla *kansallisen lainsäädännön mukaisesti* määriteltävät tarvittavat operatiiviset toimivaltuudet. Edelleen kohdassa todetaan, että toimivaltuuksia myös tulee käyttää *kansallisen lainsäädännön mukaisesti*.

Eurojust-asetuksella ei tehty juurikaan muutoksia Eurojustin operatiiviseen toimintaan, vaan muutokset liittyvät pääosin Eurojustin hallinnon organisointiin. Eurojust-asetus ei tuo varsinaisia muutoksia kansallisten viranomaisten toimintaan eikä voimassa olevassa

Eurojust-laissa ole kansallisella tasolla ilmennyt mainittavia ongelmia. Työryhmävaiheessa ja sen jälkeisellä lausuntokierroksella ei myöskään ilmennyt tarvetta myöntää kansalliselle jäsenelle nykyisestä poikkeavia toimivaltuuksia. Nykysääntelyn voidaan katsoa vastaavan myös lakivaliokunnan edellä mainittua aikaisempaa kantaa (LaVM 10/2010 vp), jota myös Melander on pitänyt edelleen perusteltuna.

Ehdotettu 3 §:n 2 momentin säännös vastaa pitkälti voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Säännöksen kohdissa 2 ja 3 käytetty termi rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva pyyntö tai määräys kattaa yleiskäsitteenä asetuksen 8 artiklan 3 kohdassa mainitut keskinäistä oikeusapua tai vastavuoroista tunnustamista koskevat pyynnöt tai määräykset, mukaan lukien toimenpiteet, joista säädetään eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa direktiivissä ja sen täytäntöönpanolaissa. Säännös ei siten rajoita asetuksen soveltamisalaa tältä osin.

Koska 3 §:n 2 momentin 3 kohdan yleissäännös jo kattaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta päättämisen, ei lakiin ole tarvetta ottaa myöskään nimenomaista, asetuksen 8 artiklan 3 kohdan b alakohtaa vastaavaa säännöstä. Selvyyden vuoksi esityksessä kuitenkin ehdotetaan nykysääntelyn säilyttämistä siltä osin, että kansallisella jäsenellä olisi 2 momentin 4 kohdan mukaan toimivalta päättää Eurojustin järjestämässä koordinoitkokouksessa tarpeelliseksi katsotun esitutkintatoimenpiteen suorittamisesta Suomessa. Nykysääntelyä vastaavasti 2 momentin 5 kohdassa olisi myös nimenomainen säännös valvotusta läpilaskusta. Vaikka sekin toimenpiteenä sisältyy eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin soveltamisalaan, kyse on erityisluonteisesta tutkintatoimenpiteestä, josta vastaa esitutkintaviranomainen eikä syyttäjä lähtökohtaisesti osallistu prosessiin. Tästä syystä selvyyden vuoksi asiasta on katsottu perustelluksi säilyttää erillinen säännös.

Oikeusministeriö toteaa, että myös kiiretilanteita koskeva ehdotettu 3 § 3 momentin säännös vastaa asetuksen 8 artiklan 4 kohdan velvoitteita. Mainitun kohdan mukaan kiireellisissä tapauksissa, joissa ei ole mahdollista määrittää toimivaltaista kansallista viranomaista tai saada tähän yhteyttä ajoissa, kansallisilla jäsenillä on toimivalta toteuttaa 3 kohdassa tarkoitetut (eli kansallisen viranomaisen suostumuksella muutoin toteutettavat) toimenpiteet kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti sillä edellytyksellä, että ne ilmoittavat tästä toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle mahdollisimman pian. Ehdotettu 3 §:n 3 momentin säännös on mainitun 4 kohdan mukainen. Säännös antaisi kansalliselle jäsenelle mahdollisuuden toimia nopeaa päätöstä edellyttävissä tilanteissa, joissa hän ei saa yhteyttä Suomessa viranomaiseen, jolla on toimivalta päättää toimenpiteestä. Kyseeseen voisi tulla esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän toimivaltaan kuuluva toimenpide, kuten rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva pyynnön tekeminen tai täytäntöönpano, tutkintatoimenpiteen suorittaminen tai valvottuun läpilaskuun luvan myöntäminen tai sen koordinointi.

Tilanteet, jolloin kansalliseen toimivaltaiseen viranomaiseen ei saada yhteyttä, ajoittuvat mitä ilmeisemmin ilta/yöaikaan, viikonloppuihin ja arkipyhiin. Kansallinen jäsen tekee päätöksen esimerkiksi määrätyn tutkintatoimenpiteen suorittamisesta tai myöntää luvan valvottuun läpilaskuun, mutta konkreettisen tutkintatoimenpiteen tai valvotun läpi-

laskun suorittaa esitutkintaviranomainen. Kansallisen jäsenen tulee siten ennen päätöksen tekemistä varmistua siitä, että päätöksen tarkoittama toimenpide voidaan suorittaa ilta/yöaikaan tai viikonloppuna ja siihen on käytettävissä tarvittavat henkilöresurssit ja toteuttaminen on turvallista. Oikeusministeriö toteaa vielä, että ottaen huomioon sekä esitutkintaviranomaisten että syyttäjälaitoksen päivystysjärjestelmät, lienee toimivaltainen kansallinen viranomainen pääsääntöisesti tavoitettavissa myös virka-ajan ulkopuolella eikä säännökseen olisi käytännössä tarvetta turvautua.

Oikeusministeriö edellä olevin perustein katsoo, ettei ehdotettua 3 §:ää ole tarpeen muuttaa.

Kansallisen jäsenen avustaja

Ehdotetun Eurojust-lain 5 §:n mukaan kansallisen jäsenen avustajaksi määrätään Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan syyttäjä.

Professori Sakari Melander pitää tältä osin esityksessä omaksuttua ratkaisua perusteltuna. Tilannetta, jossa avustaja ei voisi – esimerkiksi varajäsenen ollessa estynyt – toimia kansallisen jäsenen lukuun tai sijasta, ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Suomen asianajajaliitto pitää ehdotettua säännöstä perusteltuna.

Lakivaliokunta on pyytänyt selventämään kansallisen jäsenen avustajaan liittyvää säännöstä.

Oikeusministeriö toteaa, että avustaja toimii tarvittaessa kansallisen jäsenen sijasta esimerkiksi silloin, kun myös varajäsen on estynyt. Eurojust-asetus ei aseta avustajalle kelpoisuusvaatimuksia ja siten esimerkiksi esitutkintaviranomaisen edustaja voisi toimia avustajana. Kuitenkin Eurojust-asetuksen 7 artiklan 7 kohdassa edellytetään, että avustajalla on oltava syyttäjän, tuomarin tai kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti syyttäjän tai tuomarin toimivaltaa vastaavaa toimivaltaa käyttävän oikeusviranomaisen edustajan asema, jotta avustaja voi toimia kansallisen jäsenen lukuun tai sijasta. Ei olisi tarkoituksenmukaista määrätä avustajaksi esitutkintaviranomaisen edustajaa, joka ei kuitenkaan voisi toimia kansallisen jäsenen lukuun tai sijasta. Tuomarin riippumattomuudesta ja syyttäjistä erilaisista toimivaltuuksista on lausuttu lakivaliokunnalle 15.10. toimitetussa muistiossa, johon tarkemmin viitataan.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu säännös on perusteltu.

Ehdotetun lain nimi

Lakivaliokunnan kuulemisessa 16.10. esitettiin kysymys lain nimestä ja sen muuttamisesta verrattuna työryhmän mietinnössä esitettyyn.

Lainsäädäntöä valmistellut työryhmä esitti mietinnössään lain nimeksi lakia Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastosta (Eurojust). Laki vastaisi muotoilultaan esimerkiksi Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja

2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/794 (Europol-asetus) täydentävää lakia Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (214/2017). Jatkovalmistelussa päädyttiin kuitenkin esittämään lain nimeksi laki Suomen osallistumisesta Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (Eruojust) toimintaan, jota pidettiin kuvaavampana säännöksen sisältö ja tarkoitus huomioiden.