OIKEUSMINISTERIÖ

4.5.2021

LsN Tanja Innanen
EaT Joni Korpinen

Lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 58/2021 VP EDUSKUNNALLE LAEIKSI EUROOPAN UNIONIN JA YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN VÄLISEN KAUPPA- JA YHTEISTYÖSOPIMUKSEN RIKOKSEN JOHDOSTA TAPAHTUVAA LUOVUTTAMISTA JA RIKOSREKISTERITIETOJEN VAIHTAMISTA KOSKEVIEN MÄÄRÄYSTEN SOVELTAMISESTA SEKÄ KANSAINVÄLISESTÄ OIKEUSAVUSTA RIKOSASIOISSA ANNETUN LAIN 24 §:N MUUTTAMISESTA; OIKEUSMINISTERIÖN VASTINE ESITETTYIHIN LAUSUNTOIHIN

Sääntelytekniset ratkaisut

Syyttäjälaitos on todennut, että valittu voimaansaattamistapa, jota tosin on viime vuosina muutoinkin käytetty, on tällä kertaa kuitenkin tavallistakin hankalampi. Käytännön toimija joutuu voidakseen soveltaa sopimusta perehtymään normaaliin tapaan itse sopimustekstiin niin suomeksi kuin englanniksi, sen soveltamisesta annettuun lakiin ja hallituksen esityksen perusteluin, mutta tämän lisäksi vielä soveltamaan soveltuvin osaa toista instrumenttia koskevaa lakia (EU-luovuttamislaki). Syyttäjälaitos katsoo, että olisi lainsoveltajan kannalta selkeämpää sisällyttää UK-luovuttamislakiin ne EU-luovuttamislain säännökset, joita on tarkoitus soveltaa ja tehdä niihin sopimuksen edellyttämät muutokset. Lainsoveltaja joutuu nyt kunkin EU-luovuttamislain sovellettavan lainkohdan osalta erikseen pohtimaan, miten lainkohtaa tulisi soveltaa. Lainsoveltaja ei myöskään voi tällöin olla varma, että hänen tulkintansa johtaa oikeaan lopputulokseen. Lisäksi lain-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

soveltajan tulee esityksen mukaan vielä huomioida mahdollinen ristiriitaisuus EU-luovuttamislain sovellettaviksi ehdotettujen pykälien ja sopimuksen välillä ja ristiriidan havaittuaan soveltaa sopimusta.

Helsingin käräjäoikeus on todennut, että esityksessä tarkoitettu EU-UK-luovutussääntely tulee olemaan vaikeaselkoinen kokonaisuus. Käräjäoikeus on todennut, että leimaavaa kansainväliseen yhteistyöhön rikosasioissa on lainvalmisteluun liittyvä kiire. Se on tosiasia, jonka ei kuitenkaan pitäisi antaa näkyä lopputuloksessa lainkäyttäjän työtä merkittävästi lisäävänä seikkana. Kokemus on osoittanut, että kerran säädettyä eurooppalaisiin instrumentteihin liittyvää täydentävää kansallista lainsäädäntöä on hyvin hankala saada myöhemmin korjatuksi, muutetuksi tai täydennetyksi.

Professori Melander on todennut, että on kiinnitettävä huomiota siihen, että erityisesti lainsoveltajan näkökulmasta haasteellisena voidaan pitää sellaista tilannetta, jossa on sovellettava suoraan sovellettavaa unionisopimusta ja sen kanssa ”soveltuvin osin rinnakkain” kansallista EU:n sekundäärioikeuden instrumentin täytäntöönpanolainsäädäntöä, minkä lisäksi kansallisen lainsoveltajan on tätä täytäntöönpanolainsäädäntöä ”soveltuvin osin rinnakkain” soveltaessaan arvioitava, ovatko täytäntöönpanolainsäädännön säännökset ristiriidassa EU–UK-sopimuksen määräysten kanssa. On myös huomattava, että rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen on perustuslain 9 §:ssä tarkoitetun liikkumisvapauden ja 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden kannalta merkityksellinen toimenpide, mikä korostaa asiaan liittyvien oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuutta ja selkeyttä. Esityksessä ehdotettu lainsäädännöllinen ratkaisu ei näin kaikilta osin ole optimaalinen ja saattaa muodostua lainsoveltamisen näkökulmasta erityisen haasteelliseksi. Professori Melander on lisäksi todennut, että edellä todetut esityksessä omaksuttuun sääntelyratkaisuun liittyvät huomiot ovat yhtäläisesti merkityksellisiä myös 1. lakiehdotuksen 6 §:n kannalta, koska sen mukaan EU–UK-sopimuksen kolmannen osan IX osaston rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatettaisiin niiden kanssa soveltuvin osin rinnakkain, mitä EU-rikosrekisterilain tietyissä säännöksissä on säädetty.

Keskusrikospoliisi on todennut, että esityksessä noudatettu lainkirjoittamistapa asettaa lain käytännön soveltamistilanteissa soveltajalle haasteita, koska tällöin joudutaan lukemaan rinnakkain kahta laintasoista tekstiä sekä yhtä kansainvälisesti velvoittavaa sopimusta. Käytännön soveltamistilanteissa voi tulla tarpeen myös lisäksi perehtyä hallituksen esitykseen erityisesti omaksutun kirjoitustavan vuoksi, mikä edelleen lisää useiden rinnakkaisten tekstien tulkintaa ja siten edelleen ainakin hidastaa viranomaisten päätöksentekoa ja voi lisätä myös inhimillisten väärintulkintojen mahdollisuutta. Sinänsä esityksen perusteluja ja käytännön soveltamiseen liittyviä kannanottoja on kuitenkin pidettävä hyvänä.

Poliisihallitus on todennut, että rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevissa asioissa sovellettavaksi tulevat kauppa- ja yhteistyösopimuksen, sen soveltamista koskevan lain ja EU-luovuttamislain säännökset rinnakkain soveltamisesta annetussa laissa mainituin poikkeuksin. Tämä saattaa olla lain soveltamista koskevissa yksittäisissä tapauksissa haastavaa, joskin päätökset, tulkinnat ja ratkaisut tehdään tuomioistuimessa

tai syyttäjän toimesta. Käytännön seuraus voi olla ratkaisujen viivästyminen ja prosessien hidastuminen. Poliisin tehtäväksi jää tehtyjen päätösten toteuttaminen.

Oikeusrekisterikeskus on todennut, että säännösten tulkinta monimutkaistuu, kun säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin rinnakkain. EU-UK-sopimuksen osalta rinnakkain sovellettaisiin sopimuksen rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten lisäksi soveltamista koskevaa lakia ja soveltuvin osin EU-rikosrekisterilain tiettyjä säännöksiä. Myös esityksessä sovellettavaksi ehdotetut EU-rikosrekisterilain säännökset voivat olla ristiriidassa EU-UK-sopimuksen velvoitteiden kanssa, jolloin sovellettaisiin kansainvälisesti velvoittavaa EU-UK-sopimusta. Oikeusrekisterikeskus on todennut, että esityksessä ehdotettu täydentävä lainsäädäntö on tarpeellinen, vaikka se ei poistakaan tulkintahaasteita kaikilta osin.

Professori Melander on lakivaliokunnan kuulemisen jälkeen toimitetussa lisälausunnossaan vielä todennut, että esityksen suurimmat haasteet liittyvät siinä omaksuttuun sääntelyratkaisuun, joka muistuttaa niin sanottua sekamuotoista täytäntöönpanotekniikkaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että tämänkaltaiselle täytäntöönpanotavalle ei sinänsä ole valtiosääntöisiä esteitä, mutta on perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä hyvään lainkirjoittamistapaan liittyvin perustein korostanut asiasisältöisen täytäntöönpanotavan ensisijaisuutta (PeVL 18/2017 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut lausunnot). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tämänkaltaista täytäntöönpanotapaa koskevat kannanotot ovat liittyneet EU:ssa toteutettua rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien puitepäätösten ja direktiivien kansalliseen voimaansaattamiseen. Nyt kysymys on tietyissä suhteissa erilainen, koska kysymys on niin sanottua unionisopimusta koskevasta kansallisesta täydentävästä lainsäädännöstä. Tällä ei kuitenkaan professori Melanderin mukaan ole merkitystä sen suhteen, onko esityksessä valittu täytäntöönpanotapa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä, koska asiaa voidaan arvioida perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan käytännön perusteella, jonka mukaan tällaiselle täytäntöönpanotavalle ei ole valtiosääntöisiä esteitä. Esityksessä valittua sääntelyratkaisua voidaan näin arvioida olemassa olevan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan (etenkin LaVM 7/2017 vp, s. 3) asiaa koskevan käytännön perusteella, minkä vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen siitä ei ole tässä yhteydessä tarpeellista.

Professori Melander on vielä lisälausunnossaan todennut, että tarkoituksenmukainen etenemistapa saattaisi olla, että esityksen sisältämä 1. lakiehdotus sen sääntelyratkaisuun sisältyvistä haasteista ja ongelmista huolimatta voitaisiin hyväksyä väliaikaisena ratkaisuna. Tällöin voitaisiin ainakin osin välttyä sellaisilta oikeusturvaan ja soveltamisen ennakoimattomuuteen liittyviltä ongelmilta, joita voi ajatella liittyvän tilanteeseen, jossa EU–UK-sopimusta joudutaan soveltamaan suoraan ilman minkäänlaista sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä.

Helsingin käräjäoikeus ja **Syyttäjälaitos** ovat lakivaliokunnan kuulemisen jälkeen toimitetuissa lisälausunnoissaan vielä todenneet, että ne kannattavat professori Melanderin esitystä siitä, että esitys hyväksyttäisiin väliaikaisena ratkaisuna.

Oikeusministeriö *korostaa, että edellä mainituissa ennen lakivaliokunnan kuulemista annetuissa kirjallisissa lausunnoissa ei ole katsottu, etteikö sääntely olisi hyväksyttävissä. Vasta lakivaliokunnan suullisessa kuulemisessa on tuotu esiin mahdollisuus sääntelyn hyväksymiseen väliaikaisena ratkaisuna. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sisäministeriöllä, Suomen Asianajajaliitolla, Tuomioistuinvirastolla ja Rikosseuraamuslaitoksella ei ole ollut huomautettavaa hallituksen esityksessä käytettyihin sääntelyteknisiin ratkaisuihin. Oikeusrekisterikeskus on myös todennut, että EU-rikosrekisterilain noudattaminen soveltuvin osin helpottaa monin tavoin rikosrekisteritietojen tiedonvaihtoa Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa, koska menettelyt ja järjestelmät voidaan pitkälti säilyttää nykyisenkaltaisina. Vastaava peruste koskee myös rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä.*

Oikeusministeriö toteaa, että EU-UK-sopimus on unionisopimus, joka tarkoittaa sitä, että se on suoraan jäsenvaltioita velvoittava, eikä sitä saateta erikseen kansallisesti voimaan. Tämä tarkoittaa, että sopimusta täydentävä lainsäädäntö joudutaan joka tapauksessa sisällyttämään erilliseen lakiin, jolloin on sovellettava sekä sopimusta että sitä täydentävää lakia. EU-luovuttamislain ja EU-rikosrekisterilain mukaiset ratkaisut, joissa EU-sääntelyn edellyttämä täytäntöönpanolainsäädäntö sisällytetään pelkästään yhteen lakiin, ei ole tässä tapauksessa mahdollinen. Asiasisällön kirjoittaminen uudelleen täydentävään lakiin saattaa myös johtaa sisällöllisiin ristiriitoihin sopimusvelvoitteiden kanssa ja riskinä jäsenvaltion osalta on viime kädessä asian riitauttaminen EU-tuomioistuimessa. Oikeusministeriö ei muutoinkaan pidä tätä tarkoituksenmukaisena ratkaisuna ottaen huomioon myös se, että säännökset tulevat sovellettavaksi vain suhteessa yhteen valtioon ja tapausmäärät vuositasolla ovat vähäiset.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 5 ja 38) on todettu, sääntelytekniikan osalta lopputulos vastaa pitkälti muidenkin kansainvälistä rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien sopimusten sääntelytekniikkaa, jossa sovelletaan kansainvälistä sopimusta, sen voimaansaattamislakiin sisältyviä säännöksiä sekä lisäksi soveltuvaa yleislakia, kuten yleistä luovuttamislakia tai kansainvälisestä rikosoikeusavusta annettua lakia.

Kuten professori Melander on todennut, sääntelyratkaisu muistuttaa myös niin sanottua sekamuotoista täytäntöönpanotekniikkaa, jonka osalta eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että tämänkaltaiselle täytäntöönpanotavalle ei ole valtiosääntöisiä esteitä. Professori Melander onkin lausunnossaan todennut, ettei tällaiselle täytäntöönpanotavalle ei ole valtiosääntöisiä esteitä, eikä perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen siitä ole tässä yhteydessä tarpeellista.

Soveltamista koskevan lain 1 ja 6 §:ssä käytetyn viittaustekniikan osalta oikeusministeriö toteaa, että sitä voidaan pitää asianmukaisena ja tavanomaisena sääntelytapana, jonka käyttöön ei ole estettä. On riittävää, että sääntelyn sisältö selviää säännöksestä, johon on viitattu. Käytännön soveltamistyötä voidaan myös merkittävästi helpottaa laatimalla käsikirjatyyppistä ohjeistusta lainsoveltajille, jolloin ohjeistukseen voidaan kirjoittaa auki sen säännöksen sisältö, johon laissa ja perusteluissa viitataan. Kasuistisessa, yksityiskohtaisessa sääntelyssä on myös vaarana, että joitakin sopimuksessa tarkoitettuja tilanteita jää sääntelyn ulkopuolelle.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että sääntelyssä on jouduttu käyttämään ilmaisua ”soveltuvin osin” siitä syystä, että EU-luovuttamislaki ja EU-rikosrekisterilaki, joihin soveltamista koskevassa laissa viitataan, ovat soveltamisalaltaan rajoitettuja vain EU-jäsenvaltioihin. Tämän johdosta niissä käytetyt EU-jäsenvaltioita koskevat ilmaisut eivät suoraan sovellu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. EU-tasolla käytyjen keskustelujen mukaan tietyt jäsenvaltiot ovat tiettävästi hyväksyneet vielä laajemmin EU-luovuttamislain sovellettavuuden mutatis mutandis (soveltuvin osin) ja tätä ratkaisua on myös komission oikeuspalvelu puoltanut. Myös Ruotsi on lainsäädäntöehdotuksessaan käyttänyt viittaustekniikkaa.

Esityksessä ehdotetaan sovellettavaksi sellaisia säännöksiä, joiden soveltumista lainsoveltajalla ei olisi tarvetta erityisesti erikseen arvioida. Kuten hallituksen esityksessä on todettu (s. 5 ja 38), siltä osin kuin EU-luovuttamislain tai EU-rikosrekisterilain säännökset ovat ristiriidassa sopimuksen määräysten kanssa, niitä ei ehdoteta sisällytettäväksi soveltamista koskevaan lakiin. Lähinnä varmuuden vuoksi esityksessä on lisäksi todettu, että jos kuitenkin esityksessä sovellettavaksi ehdotetut EU-luovuttamislain tai EU-rikosrekisterilain säännökset ovat ristiriidassa EU-UK-sopimuksen velvoitteiden kanssa, sovellettaisiin kansainvälisesti velvoittavaa EU-UK-sopimusta. Tämän johdosta lainsoveltajalla ei olisi myöskään tarvetta erityisesti erikseen arvioida EU-UK-sopimuksen ja EU-luovuttamislain tai EU-rikosrekisterilain säännösten välistä ristiriitaa. Oikeusministeriö katsoo, että lausunnoissa esitetyt näkemykset siitä, että käytännön soveltajan olisi vaikea arvioida, miltä osin sovellettavaksi ehdotettua säännöstä sovelletaan, eivät vastaa esityksessä ehdotettua.

Sekä EU-luovuttamislain osalta että EU-rikosrekisterilain osalta sääntelyä soveltaa rajattu määrä henkilöitä, jotka ovat perehtyneitä siihen. EU-UK-sääntelyä tulisi soveltamaan sama rajattu henkilöpiiri ja sääntelyn soveltamista helpottaisi se, että se pitkälti vastaisi voimassa olevaa EU-sääntelyä. Erityisesti luovuttamisen osalta sääntelyä sovellettaisiin harvoin. Tämänkin vuoksi oikeusministeriö pitää tärkeänä käsikirjatyyppisen ohjeistuksen laatimista lainsoveltajille.

Oikeusministeriö ei pidä ehdotettua sääntelyä niin monimutkaisena, etteikö sitä voitaisi ehdotetulla tavalla soveltaa. Muun kuin viittaustekniikan käyttö olisi myös merkittävästi viivästyttänyt esityksen antamista, mikä olisi ollut monella tavoin ongelmallista käytännön yhteistyön kannalta, sillä EU-UK-sopimusta on velvollisuus soveltaa, mutta Suomessa ei ole siihen tarvittavaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi luovuttamista koskevan sääntelyn osalta Suomesta puuttuu sopimuksen mukaisten viranomaisten toimivalta. Kuulemisessa esitetty näkemys siitä, että lainsäädäntö ei ole kiireellinen, on virheellinen. Esimerkiksi komissio ei ole hyväksynyt, että oikeusministeriö toimisi luovuttamisen osalta toimivaltaisena viranomaisena, kunnes täydentävä lainsäädäntö on saatu säädettyä. Suomi rikkoo kansainvälisiä velvoitteitaan niin kauan kuin se ei voi soveltaa EU-UK-sopimusta täysimääräisesti.

Aikataulupaineista riippumatta oikeusministeriö katsoo, että esitetty sääntelytekninen ratkaisu on asiallinen ja käytännössä toimiva. Oikeusministeriö vastustaa ehdotusta siitä,

että oikeusministeriö valmistelisi uuden hallituksen esityksen, jossa säännökset olisi kirjoitettu auki soveltamista koskevaan lakiin käytetyn viittaustekniikan sijasta. Esityksen valmisteleminen uudelleen olisi oikeusministeriön niukkojen lainvalmisteluresurssien epätarkoituksenmukaista käyttöä, ottaen erityisesti huomioon sääntelyn soveltajien rajattu määrä sekä luovuttamisen osalta tapausten hyvin vähäinen vuosittainen määrä sekä muut edellä esiintuodut, valittua sääntelyratkaisua puoltavat näkökohdat ja se, että lainsoveltamista voidaan myös helpottaa käytännön ohjeistuksella. Lain ja ohjeistuksen toimivuutta on kuitenkin hyvä seurata ja tästä voidaan myös sisällyttää maininta lakivaliokunnan mietintöön, jos valiokunta katsoo tarpeelliseksi.

Unionin toimivalta

Professori Melander on todennut, että on huomattava, että sopimus tehtiin poikkeuksellisesti EU:n yksinomaisen toimivallan nojalla, ja että ratkaisulla on vaikutusta muun muassa siihen, minkälaista sopimukseen liittyvää sääntelyä jäsenvaltio voi antaa.

Oikeusministeriö toteaa, että EU-UK-sopimuksessa on kyse unionin puolelta yksin unionin nimissä tehdystä sopimuksesta eli unionisopimuksesta, jonka katsottiin sisältävän sekä unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita että unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvia asioita. Myös jaettua toimivaltaa siis käytettiin sopimuksen tekemisessä, joten jatkossa vain unioni voi tehdä sopimuksia UK:n kanssa sopimuksen kattamissa kysymyksissä.

Oikeusministeriö katsoo, että EU-UK-sopimuksen tekemisessä käytetyn unionin toimivallan luonteella ei ole merkitystä sen suhteen, mitä mahdollisia täytäntöönpanotoimia sopimus edellyttää. Hallituksen esityksessä on kyse SEU 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesta unionin antamasta säädöksestä johtuvan velvoitteen täyttämisestä. Esityksen tavoitteena on sopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen sitä Suomessa sovellettaessa. Esityksessä ehdotetut säännökset ovat tältä osin tarpeelliset.

Professori Melander on lisäksi todennut, että SEUT 216(2) artiklan mukaan unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita. Professori Melanderin mukaan unionin ulkosuhdesopimusten määräyksellä voi olla myös suora sovellettavuus jäsenvaltioissa ”kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tavoitteen ja luonteen huomioon ottaen sisältää selkeän ja täsmällisen velvoitteen, joka ei täyttämisensä ja vaikutustensa syntymisen osalta edellytä myöhempien toimenpiteiden toteuttamista” (esim. C-192/89, Sevince, EU:C:1990:322, 15 kohta). Vaikuttaa siltä, että EU–UK-sopimuksen mukaan näin olisi nimenomaan lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten suhteen, koska EU–UK-sopimuksen COMPROV.16(1) artiklassa sopimuksen lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva osa mainitaan sopimuksen osana, jota ei koske artiklassa oleva kielto olla sallimatta sitä, että sopimukseen vedotaan suoraan osapuolten omissa oikeusjärjestelmissä.

Oikeusministeriö toteaa, että koko EU-UK-sopimus on suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa (*direct applicability*), eivätkä vain sen lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset, kuten professori Melander toteaa. Lisäksi COMPROV.16

artiklan mukaan yksilön oikeuksien suojelua koskevan artiklan soveltamisen sekä unionin osalta lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevan osan ollessa kyseessä yksityiset voivat periaatteessa vedota sopimuksen määräyksiin kansallisissa tuomioistuimissa eli määräykset voivat saada välittömän oikeusvaikutuksen (*direct effect*). Kyseisen artiklan mukaan edellä mainittuja sopimuksen osia lukuun ottamatta ”minkään tässä sopimuksessa tai mahdollisissa täydentävissä sopimuksissa ei pidä tulkita luovan oikeuksia tai määräävän velvollisuuksia millekään henkilöille paitsi osapuolten välille kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti eikä sallivan sitä, että tähän sopimukseen tai mahdollisiin täydentäviin sopimuksiin vedotaan suoraan osapuolten omissa oikeusjärjestelmissä”. Lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten osalta edellä mainittu tulkinta (välitön oikeusvaikutus) on siis mahdollinen, mutta se ei automaattisesti tarkoita, että kaikilla lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevan määräyksillä olisi välitön oikeusvaikutus, sillä sen edellytyksenä on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että määräys on ehdoton ja riittävän täsmällinen. Professori Melanderin perustelut eivät ole täysin selkeitä, sillä niissä ei tehdä eroa suoran sovellettavuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen välillä. Muun muassa siitä johtuen, että sopimuksen määräykset eivät automaattisesti ole niin ehdottomia ja selkeitä, että niihin voisi vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa, edellä mainittu määräys ei poista mahdollista tarvetta säätää kansallisista täytäntöönpanotoimista.

Professori Melander toteaa, että vaikka unionisopimuksia ei edellä todetun mukaisesti saateta kansallisesti erikseen voimaan, niiden kansallinen soveltaminen saattaa kuitenkin edellyttää sopimusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Melander katsoo, että tällöin unionisopimuksen tulisi lähtökohtaisesti sisältää valtuutus tällaisen täydentävän kansallisen lainsäädännön antamiseen.

Oikeusministeriö katsoo, että professori Melanderin esittämä edellytys valtuutuksesta täydentävän kansallisen lainsäädännön antamiseen on liian kategorinen ja jyrkkä. SEU 4 artiklan 3 kohdan 2 alakohdassa määrätään, että ”jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa … unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen”. Neuvoston hyväksymispäätös on se EU-säädös, jonka välityksellä sopimus tulee jäsenvaltioissa velvoittavaksi.

Mainittu vilpittömän yhteistyön velvoite ymmärretään niin, että jäsenvaltioiden velvollisuutena on varmistaa *EU-säädösten tehokkaan täytäntöönpanon toteutuminen* myös soveltamiskäytännössä. Tämä voi tarkoittaa muun muassa tarvittaessa täydentävien kansallisten säännösten laatimista taikka ristiriitaisten kansallisten säännösten kumoamista tai muuttamista. Täytäntöönpanotarve on harkittava tapauskohtaisesti. Luonnollisestikaan siinä yhteydessä ei saa loukata saman artiklan ja kohdan 3 alakohdassa määrättyä eli ”jäsenvaltiot … pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen”.

Professori Melander toteaa, että EU–UK-sopimus vaikuttaa sisältävän lähinnä määräyksiä, jotka edellyttävät jäsenvaltion ilmoittavan sopimuksessa mainitulle taholle (esim. LAW.SURR.83(2) artikla, jonka mukaan kansalaisuuteen perustuvasta poikkeuksesta on ilmoitettava lainvalvonta- ja oikeusyhteistyön erityiskomitealle) sopimusmääräyksen

mahdollistavan poikkeuksen soveltamisesta. Melanderin mukaan ei ole kuitenkaan aivan selvää, missä määrin tällaiset unionisopimuksen määräykset mahdollistavat täydentävän kansallisen lainsäädännön antamisen.

Oikeusministeriö toteaa, että se ei pidä perusteluna näkemystä, jonka mukaan esimerkiksi Suomen kansalaisen luovuttamisesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ei säädettäisi laissa, vaan että Suomi vain antaisi asiaa koskevan ilmoituksen, joka ei perustuisi kansalliseen lainsäädäntöön, vaan pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin. Koska hallituksen esityksessä ei ole kyse kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä, se ei sisältäisi edes ponsilausekkeita, joilla ilmoitus voitaisiin saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi.

Esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu

Professori Melander toteaa, että vaikka EU–UK-sopimuksen määräykset ovat Suomessa ilmeisesti yllä kuvatun COMPROV.16(1) artiklan nojalla kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta, ne eivät tästä huolimatta valtioneuvoston näkemyksen mukaan kaikilta osin ole riittäviä itsenäisesti sovellettavaksi ja näin edellyttävät täydentävää kansallista sääntelyä (ks. myös HE, s. 53). Tätä lähtökohtaa voidaan edellä todetun perusteella pitää periaatteellisesti ongelmallisena.

Oikeusministeriö viittaa edellä mainittuun ja toteaa, että mainitussa määräyksessä on kyse välittömästä oikeusvaikutuksesta, eikä suorasta sovellettavuudesta. Viitaten edellä mainittuun oikeusministeriö ei myöskään pidä periaatteellisesti ongelmallisena, että EU-UK-sopimus edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä, jolla voidaan varmistaa täytäntöönpanon tehokas toteutuminen Suomessa.

Professori Melander toteaa, että esityksen perusteluissa tarkastellaan EU–UK-sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia määräyksiä säännönmukaisesti suhteessa EAW-puitepäätöksen vastaavaan määräykseen sekä EAW-puitepäätöksen kansallista täytäntöönpanoa koskevaan lainsäädäntöön eli EU-luovuttamislakiin. Melander katsoo, että hallituksen esityksessä toteutettu yksityiskohtainen vertailu saattaa luoda vääränlaisen mielikuvan EU–UK-sopimuksella toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön tosiasiallisesta luonteesta.

Oikeusministeriö pitää esityksen kirjoitustapaa perusteltuna, sillä EU–UK-sopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat määräykset perustuvat pitkälti EAW-puitepäätökseen, joka on Suomessa pantu täytäntöön EU-luovuttamislailla, jonka säännöksiä esityksessä ehdotetaan soveltuvin osin noudatettaviksi. Oikeusministeriö pitää selvänä, että vastavuoroisuuden periaatetta sovelletaan vain EU:n jäsenvaltioiden välillä, eikä katso, että esityksen perustelut voivat muuttaa tätä tosiasiaa.

Professori Melander toteaa, että esityksen perusteluissa (s. 5) sinänsä asianmukaisesti todetaan, että myös useaa muuta kansainvälistä yhteistyötä koskevaa sopimusta sovellettaessa joudutaan soveltamaan useaa säädöstä rinnakkain – joskin on huomattava, että esityksessä tältä osin oletettavasti viitataan muihin kuin unionin tekemiin kansainvälisiin

sopimuksiin, esimerkiksi Suomen kansallisesti tekemiin Euroopan neuvoston rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin. Vertaus ei tässä yhteydessä ole erityisen toimiva, sillä EU:n ulkosopimusten oikeudellinen asema Suomen oikeusjärjestyksessä määrittyy EU-oikeuden perusteella.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä tältä osin viitataan esimerkiksi keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen vuodelta 2000 (SopS 88/2005). Vaikka kyse olisi Euroopan neuvoston sopimuksista, oikeusministeriö katsoo, että soveltamistilanteissa ei ole merkittäviä eroja. Myös EU-UK-sopimus on luonteeltaan kansainvälinen sopimus.

Professori Melander toteaa, että ehdotettua lainsäädäntöratkaisua voidaan pitää ongelmallisena EU-oikeuden kannalta. EU–UK-sopimuksessa on edellä esitetyn mukaisesti kysymys unionin yksinomaisen toimivallan nojalla tehdystä niin sanotusta unionisopimuksesta, joka sisältää määräykset esimerkiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta, joita on jatkossa sovellettava EU:n (käytännössä sen jäsenvaltioiden) ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä. Melander toistaa useita kertoja myös lakivaliokunnan kuulemisen jälkeen toimitetussa lisälausunnossaan, että EU–UK-sopimuksessa on kysymys unionisopimuksesta, jota täydentävän kansallisen lainsäädännön antamiseen ja sen laajuuteen liittyvä kysymys on viime kädessä EU-oikeudellinen kysymys.

Oikeusministeriö viittaa edellä mainittuun unionin toimivallan osalta ja toistaa, että EU-UK-sopimuksen tekemisessä käytetyn unionin toimivallan luonteella ei ole merkitystä sen suhteen, mitä mahdollisia täytäntöönpanotoimia sopimus edellyttää. Oikeusministeriö ei pidä täydentävän lainsäädännön säätämistä ongelmallisena EU-oikeuden kannalta.

Professori Melander toteaa, että EU-luovuttamislain kansallisten säännösten tulkinta on käytännössä riippuvaista EAW-puitepäätöksen tietyn artiklan sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesta tulkinnasta, jolloin on otettava huomioon myös EU-tuomioistuimen asiaa koskeva mahdollinen ratkaisukäytäntö. Jos kansallisen lainsoveltajan on sovellettava EU–UK-sopimuksen määräysten kanssa soveltuvin osin rinnakkain EU-luovuttamislain tiettyjä säännöksiä, lienee selvää, että tällöin on olemassa vähintään riski siitä, että EU-oikeudellista eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaa tulkintaa kulkeutuu osaksi EU–UK-sopimuksen määräysten tulkintaa, vaikka EAW-puitepäätöksen soveltaminen on nimenomaisesti EU–UK-sopimuksella jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisissä suhteissa lopetettu.

Professori Melander edelleen toteaa, että ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että EU–UK-sopimuksen INST.2(1)(r) artiklassa tarkoitetun lainvalvonnan ja rikosoikeudellisen yhteistyön erityiskomitean käsiteltäväksi saattaisi tulla tosiasiassa EAW-puitepäätöksen tulkintaan liittyviä kysymyksiä. EU-tuomioistuin on käytännössään pitänyt ongelmallisena tilannetta, jossa unionin toimielimiin kuulumattomalle taholle myönnettäisiin toimivalta tulkita ja soveltaa unionin oikeutta (unionin tuomioistuimen lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 89 kohta).

Oikeusministeriö pitää professori Melanderin esiintuomia riskejä lähinnä teoreettisina. Ei ole syytä olettaa, että käytännön lainsoveltajat eivät ymmärtäisi, että kyse on EU-UK-sääntelystä.

Professori Melander vielä toteaa, että esitykseen sisältyvässä 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan kansallista sääntelyä vain rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtoa koskevin osin. EU–UK-sopimus sisältää myös keskinäistä oikeusapua ja varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevia määräyksiä. Esityksen perusteluissa (s. 3) tältä osin todetaan, että näiden määräysten suhteen ei ole välitöntä tarvetta täydentävälle kansalliselle lainsäädännölle ja niiden suhteen mahdollisesti tarvittavan täydentävän kansallisen lainsäädännön tarve tullaan arvioimaan erikseen. Vaikka on ymmärrettävää, että rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtoa koskeva täydentävä kansallinen sääntely on sellaista, jolle on olemassa välitön tarve, olisi nähdäkseni ollut lainsäädännön selkeyden ja mahdollisessa täydentävässä kansallisessa lainsäädännössä omaksuttujen lainsäädännöllisten ratkaisujen yhdenmukaisuuden kannalta perusteltua, että samassa yhteydessä olisi ehdotettu kaikkea sellaista täydentävää kansallista sääntelyä, jota EU–UK-sopimuksen katsotaan edellyttävän. Myös lainsoveltajan näkökulmasta selkeämpi ratkaisu olisi ollut kaiken täydentävän kansallisen lainsäädännön antaminen kerralla.

Oikeusministeriö viittaa tältä osin professori Melanderinkin toistamiin hallituksen esityksen perusteluihin (s. 3). Lisäksi oikeusministeriö viittaa edellä erityisesti s. 4 ja 5 lausuttuun.

Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen

Kaksoisrangaistavuus (599 artikla)

Syyttäjälaitos ja **Helsingin käräjäoikeus** ovat tuoneet esiin EU-UK-sopimuksen 599 artiklaan liittyen epäselvyyden koskien kaksoisrangaistavuuden edellytystä, ja tarkemmin artiklan 3 kohdan aiheuttaman tulkintavaikeuden sen osalta, mahdollistaako se poikkeuksen esityksen mukaiselle kaksoisrangaistavuuden edellyttämiselle.

Syyttäjälaitos on todennut, että kaksoisrangaistavuuden edellyttämiseen liittyvä ratkaisu on lainsoveltajan kannalta epätyydyttävä, ja että kaksoisrangaistavuuden edellytyksestä ja sen väistymisestä tulee säätää yksiselitteisesti sopimusta koskevassa laissa.

Helsingin käräjäoikeus on myös todennut, että ensi sijassa kansalliseen soveltamista koskevaan lakiin tulisi ottaa säännös siitä, milloin kaksoisrangaistavuus on luovutuksen edellytys ja milloin ei. Lisäksi Helsingin käräjäoikeus on pitänyt toivottavana, että mikäli kansalliseen lakiin ei voida ottaa kaksoisrangaistavuuden merkitystä luovuttamisen edellytyksenä selkeyttävää lainkohtaa, sen sisältö kuitenkin avattaisiin esitöissä lukijalle ymmärrettävästi.

Professori Melander on todennut asiaan liittyen, että esityksessä omaksuttu ratkaisu siitä, että kaksoisrangaistavuus olisi edellytys kaikessa rikoksen johdosta tapahtuvassa

luovuttamisessa Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä, on perusteltu. Lisäksi professori Melander on huomioinut, että ratkaisu on EU-UK-sopimuksen mukainen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä nimenomaisesti ehdotetaan, ettei Suomi tekisi 599 artiklan 4 kohdan mukaista ilmoitusta. Lisäksi oikeusministeriö korostaa, että esityksessä ehdotetaan, että 599 artiklaa sovellettaessa noudatettaisiin sen kanssa soveltuvin osin rinnakkain vain EU-luovuttamislain 2 §:ää, joka koskee luovuttamista kaksoisrangaistavuuden täyttyessä, eikä sen lisäksi 3 §:ää, joka taas koskee luovuttamista kaksoisrangaistavuutta tutkimatta. Tämä tarkoittaisi sitä, että 599 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kaksoisrangaistavuuden edellytystä sovellettaisiin kohdan mukaisesti lukuun ottamatta artiklan 3 kohdassa tarkoitettua velvoitetta luovuttaa kyseisessä kohdassa kuvatuista rikoksista. Artiklan 3 kohdassa tarkoitetut rikokset ovat kriminalisoitu myös Suomen lainsäädännössä. Täysin poissuljettua ei kuitenkaan ole, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa kriminalisoinnin ala voisi joissakin tapauksissa olla laajempi kuin mitä se on Suomessa.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä ehdotettu ratkaisu olla tekemättä 599 artiklan 4 kohdan mukaista ilmoitusta ja vain EU-luovuttamislain 2 §:n rinnakkain soveltamisen ehdottaminen artiklan kanssa ovat riittävän selkeitä ilmoittamaan sen, että kaksoisrangaistavuutta edellytettäisiin rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä lukuun ottamatta artiklan 3 kohdassa tarkoitettua velvoitetta luovuttaa kyseisessä kohdassa kuvatuista rikoksista. Tarpeelliseksi ei siten katsota asiasta erillisen säännöksen ottamista ehdotettuun soveltamista koskevaan lakiin. Professori Melander yhtyi asiantuntijakuulemisessa oikeusministeriön kantaan erillisen sääntelyn tarpeettomuuden osalta.

Syyttäjälaitos on lakivaliokunnan kuulemisen jälkeen toimitetussa lisälausunnossaan vielä todennut, että kaksoisrangaistavuutta koskevan tulkintaongelman johdosta tulisi voimaanpanolakiin lisätä lyhyt pykälä, jossa todettaisiin esimerkiksi seuraava: ”Luovuttamiseen suostutaan, jos pyynnön perusteena olevasta teosta pyynnön esittäneen valtion laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuoden vapausrangaistus ja teko on tai olisi Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä Suomen lain mukaan rikos”. Syyttäjälaitos on perustellut tätä sillä, että asiasta säädettäessä ei jäisi epäselvyyttä, onko jokin sopimuksen artikla ristiriidassa EU-luovuttamislain vastaavan pykälän kanssa.

Helsingin käräjäoikeus on myös kirjallisessa lisälausunnossaan vielä todennut, että soveltamista koskevaan lakiin tulisi lisätä erillinen pykälä, jossa säädettäisiin luovuttamisen edellytyksistä, muun muassa kaksoisrangaistavuusedellytyksestä.

Oikeusministeriö katsoo edellä tarkemmin selostetuin perustein, ettei tarvetta ole lisätä kaksoisrangaistavuuden edellyttämisestä ehdotettuun soveltamista koskevaan lakiin erillistä pykälää. Lisäksi oikeusministeriö edelleen korostaa sitä, että esityksessä jo ehdotetaan EU-luovuttamislain 2 §:n soveltamista soveltuvin osin rinnakkain 599 artiklan kanssa, ja että kyseisen pykälän 1 momentin 1 lause on asiallisesti sisällöltään sama kuin edellä selostettu Syyttäjälaitoksen kaksoisrangaistavuutta koskeva uusi pykäläehdotus. Tämän vuoksi erillinen pykälä ei myöskään ole tarpeellinen.

EU-luovuttamislain 53 § (599 artikla)

Syyttäjälaitos on todennut, että esitys ei avaudu siltä osin kuin siinä ehdotetaan 599 artiklan kanssa noudatettavaksi soveltuvin osin rinnakkain EU-luovuttamislain 53 §:n 3 ja 4 momenttia.

Helsingin käräjäoikeus on myös todennut, että epäselvyyttä lisää viittaus EU-luovuttamislain 53 §:n 4 momentin soveltamiseen, sillä sanottu lainkohta koskee nimenomaan liitännäisrikoksia, ja että 599 artiklan yhteydessä olisi selvyyden vuoksi hyvä todeta, että EU-luovuttamislaista poiketen liitännäisrikoksista ei luovuteta.

Oikeusministeriö katsoo edellä mainittujen huomioiden olevan perusteltuja siltä osin kuin ne koskevat EU-luovuttamislain 53 §:n 3 ja 4 momenttia, mutta ei katso tarpeelliseksi lisätä mainintaa siitä, että EU-luovuttamislaista poiketen liitännäisrikoksista ei luovuteta. Oikeusministeriö ehdottaa, että esityksessä ehdotetun 1. lakiehdotuksen 1 §:ää muutettaisiin niin, että 599 artiklaa sovellettaessa noudatettaisiin sen kanssa soveltuvin osin rinnakkain EU-luovuttamislain 2 §:ää ja vain 53 §:n 1 ja 2 momenttia. Edellä selostetun muutoksen perusteella esityksen 1. lakiehdotuksen 1 § olisi seuraava:

> 1 §
> *Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen*
>
> Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen (jäljempänä EU-UK-sopimus) kolmannen osan VII osaston rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatetaan niiden kanssa soveltuvin osin rinnakkain, mitä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 1, 2 ja 7 §:ssä, 8 §:n 2 ja 3 momentissa, 10–12 §:ssä, 13 §:n 2 ja 3 momentissa, 15–20, 20 a, 20 b, 21, 21 a–21 c, 22–30, 30 a, 31–45 ja 49–52 §:ssä, **53 §:n 1 ja 2 momentissa,** 54 §:ssä, 55 §:n 2 ja 3 momentissa sekä 57, 57 a, 58–62, 64 ja 66–71 §:ssä säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Määräajat (615 artikla)

Syyttäjälaitos ja **Helsingin käräjäoikeus** ovat todenneet, että EU-luovuttamislain säännöksissä olevat määräajat ovat lyhyempiä kuin EU-UK-sopimuksen 615 artiklan mukaiset määräajat. Syyttäjälaitoksen mukaan perusteita ei ole soveltaa kansallisesti tiukempia määräaikoja kuin mitä sopimuksessa määrätään, ja Helsingin käräjäoikeuden mukaan epäselväksi jää se, missä määräajassa luovuttamisasia on käräjäoikeudessa tutkittava.

Oikeusministeriö toteaa, että EU-UK-sopimuksen 615 artiklan määräaikoja koskevat määräykset vastaavat muilta osin EAW-puitepäätöksen 17 artiklaa pois lukien sen 7 kohta, jota vastaavaa määräystä ei sopimuksessa ole. Sekä EU-UK-sopimuksen 615 artikla

että EAW-puitepäätöksen 17 artikla sääntelee, missä määräajassa luovuttamisasian tulee olla lainvoimaisesti ratkaistu. Näin ollen samoin kuin asia on ratkaistu EU-luovuttamislaissa, esityksessä ehdotetaan, että käräjäoikeuden päätöksen saamiselle asetetaan lyhyemmät kolmen ja 26 päivän määräajat, jotta EU-UK-sopimuksen lainvoimaisen päätöksen saamiselle asetettuja määräaikoja voidaan kansallisesti noudattaa. Tämän katsotaan olevan perusteltua erityisesti muutoksenhakua koskevan riittävän ajan varmistamiseksi suhteessa sopimuksen mukaisiin määräaikoihin.

Erityissääntö (619 artikla)

Syyttäjälaitos on todennut, että EU-luovuttamislain 64 §:n soveltaminen ei tuo lisäarvoa, ottaen erityisesti huomioon, ettei siitä selviä, mikä missäkin tapauksessa on toimivaltainen viranomainen.

Oikeusministeriö toteaa, että EU-luovuttamislain 64 §:n 1 momentin mukaan jos luovutettavaksi pyydetty on luovutettu Suomeen muusta kuin Euroopan unioniin kuuluvasta valtiosta ja häntä sitovat kyseistä luovuttamista koskevat ehdot, häntä ei saa luovuttaa toiseen jäsenvaltioon ilman sen valtion suostumusta, josta hänet on luovutettu Suomeen. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetussa tilanteessa toimivaltainen viranomainen pyytää luovuttamiselle sen valtion suostumusta, josta henkilö on luovutettu Suomeen. Esityksessä todetaan (s. 26), että EU-luovuttamislain 64 §:n soveltaminen soveltuvin osin on tarpeen, koska artiklan mukaisissa tilanteissa kyse olisi Euroopan unioniin kuulumattoman valtion suostumuksen pyytämisestä, ja suhteessa kolmansiin valtioihin toimivaltainen viranomainen on yleisen luovuttamislain mukaisesti oikeusministeriö.

Oikeusministeriö katsoo, että EU-luovuttamislain 64 §:n soveltaminen soveltuvin osin rinnakkain 619 artiklan kanssa on perusteltua, koska sen mukaisesti vain suhteessa kolmansiin valtioihin toimivaltainen viranomainen eli oikeusministeriö voi pyytää luovuttamiselle sen kolmannen valtion suostumusta, josta henkilö on luovutettu Suomeen.

Kauttakuljetus (623 artikla)

Syyttäjälaitos on todennut, että kauttakuljetusta koskevan 623 artiklan rinnalla EU-luovuttamislain 69 §:n 2 ja 3 momentti eivät ole sovellettavissa, koska ne koskevat vain Suomen kansalaisia.

Oikeusministeriö katsoo, että selkeyden vuoksi EU-luovuttamislain 69 § on katsottu tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudessaan ehdottaa sovellettavaksi soveltuvin osin rinnakkain artiklan kanssa erityisesti pykälän 4 momentin vuoksi. Lisäksi oikeusministeriö katsoo, ettei kauttakuljetusta koskevan EU-luovuttamislain 69 §:n osalta ole epäselvyyttä liittyen sen 2 ja 3 momenttiin, sillä esityksessä ehdotetun 3 (kansalaisuuteen perustuva poikkeus) ja 4 §:n (kauttakuljetus) sisältämät Suomen kansalaista koskevat kiellot ovat selkeitä.

Luovuttaminen vankeusrangaistuksen suorittamista varten (599 artikla)

Syyttäjälaitos on todennut, että epäselvän tilanteen aiheuttaa EU-UK-sopimuksen 599 artiklan yhteydessä sovellettavaksi ehdotetun EU-luovuttamislain 53 §:n 2 momentti, jossa säädetään Suomen antamasta pidätysmääräyksestä vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten, koska se rajoittaisi mahdollisuuden pyytää luovuttamista vain tilanteessa, jossa tuomio on annettu Suomessa. Syyttäjälaitoksen mukaan esityksessä tulisi selventää, rajoittaako viittaus EU-luovuttamislain 53 §:n 2 momenttiin suomalaisen syyttäjän mahdollisuutta pyytää luovuttamista Yhdistyneestä kuningaskunnasta, kun Yhdistyneessä kuningaskunnassa annettu tuomio on siirretty Suomeen täytäntöönpantavaksi, vai sovelletaanko sopimuksen määräyksiä tässä ristiriitatilanteessa.

Oikeusministeriö toteaa, että EU-UK-sopimuksen 599 artiklan 1 kohdan mukaan, jos pyynnön perusteena olevasta teosta on annettu rangaistustuomio tai turvaamistoimenpiteestä on tehty päätös, määräys voidaan antaa sellaisista rangaistustuomioista tai turvaamistoimenpiteistä, joiden pituus on vähintään neljä kuukautta. Artiklan 1 kohta on siten soveltamisalaltaan laajempi kuin EU-luovuttamislain 53 §:n 2 momentti. Siltä osin kuin sopimuksen määräys on soveltamisalaltaan laajempi kuin rinnakkain sovellettavaksi ehdotettu EU-luovuttamislain säännös, sitä noudatettaisiin. Oikeusministeriö ei katso asian osalta olevan epäselvyyttä.

Kustannukset (628 artikla)

Syyttäjälaitos on todennut, että EU-UK-sopimuksen 628 artiklassa säädetään kustannuksista riittävällä tarkkuudella, joten EU-luovuttamislain 68 §:n soveltaminen ei ole tarpeen.

Oikeusministeriö katsoo huomion olevan perusteltu ja ehdottaa, että esityksessä ehdotetun 1. lakiehdotuksen 1 §:ää muutettaisiin niin, että 628 artiklaa sovellettaessa ei noudatettaisi sen kanssa soveltuvin osin rinnakkain EU-luovuttamislain 68 §:ää. Tämän katsotaan olevan perusteltua, koska artiklan määräykset ovat riittävän selkeät, eikä artikla edellytä täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Selostetun muutoksen perusteella esityksen 1. lakiehdotuksen 1 § olisi seuraava:

1 §
Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen

Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen (jäljempänä EU-UK-sopimus) kolmannen osan VII osaston rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatetaan niiden kanssa soveltuvin osin rinnakkain, mitä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 1, 2 ja 7 §:ssä, 8 §:n 2 ja 3 momentissa, 10–12 §:ssä, 13 §:n 2 ja 3 momentissa, 15–20, 20 a, 20 b, 21, 21 a–21 c, 22–30, 30 a, 31–45 ja 49–52 §:ssä, **53 §:n 1 ja 2 momentissa**,

54 §:ssä, 55 §:n 2 ja 3 momentissa sekä 57, 57 a, 58–62, 64, 66, 67 ja 69–71 §:ssä säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Omaisuuden luovuttaminen (627 artikla)

Helsingin käräjäoikeus on lausunnossaan tuonut esiin soveltamiskäytännössä havaitun epäselvyyden siitä, tarvitaanko pakkokeinolain 7 luvun 21 §:ssä tarkoitettu erillinen käräjäoikeuden vahvistus takavarikolle, joka on perustunut eurooppalaisen pidätysmääräyksen yhteydessä tulleeseen pyyntöön. Käräjäoikeus on kiinnittänyt erityisesti huomiota siihen, että käräjäoikeuden erillistä vahvistusta ei tarvita silloin kun takavarikkopyyntö perustuu eurooppalaiseen tutkintamääräykseen tai jäädyttämispyyntöön, mutta sitä vastoin edellä mainitussa pakkokeinolain säännöksessä eurooppalaista pidätysmääräystä ei mainita. Huomion osalta todetaan myös, että edellä mainitun johdosta asiantila on epäselvä, ja yleisesti että takavarikoiden osalta kansainvälinen sääntely on aiheuttanut joitakin ongelmallisia tulkintatilanteita, jonka vuoksi erityisesti luovutusasioihin liittyen asiaa olisi ehkä syytä tarkastella ja lainsäädäntöä tarvittaessa selkeyttää.

Oikeusministeriö katsoo, että asiaintilan ratkaisemisen arviointi ei liity nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen, eikä asiaintilan selkeyttämisen tarpeen tarkempi arvioiminen ole siksi mahdollista eikä perusteltua nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä. Huomio kohdistuu tarkemmin pakkokeinolain 7 luvun 21 §:ään, erityisesti sen 2 ja 4 momenttiin, eikä nyt käsiteltävänä olevan esityksen perustana olevaan EU-UK-sopimuksen luovuttamista koskeviin määräyksiin. Asialla voidaan katsoa olevan myös liityntä EU-UK-sopimuksen 627 artiklaan kansallisen menettelyn osalta, mutta edellä todetusti asiaintilan selkeyttämistarvetta koskeva tarkempi arviointi ja asiaintilan mahdollinen ratkaiseminen eivät kuulu nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen. Tältä osin oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että lausunnossa esitetty näkökulma on huomioitu, ja asiaa tarkastellaan tarkemmin muissa yhteyksissä.

Luovuttaminen ja pakkokeinolain 4 luvun mukaiset yhteydenpitorajoitukset

Helsingin käräjäoikeus on todennut, että EU-luovuttamislaissa ei ole viittaussäännöstä pakkokeinolain 4 lukuun koskien yhteydenpidon rajoittamista. Lausunnon mukaan otettaessa luovutettavaksi pyydetty säilöön tai pantaessa eurooppalainen pidätysmääräys täytäntöön luovuttamispäätöksessä on saatettu kuitenkin pyynnön mukaisesti määrätä henkilölle pakkokeinolain 4 luvussa säänneltyjä yhteydenpitorajoituksia. Lausunnon mukaan EU-luovuttamislain arvioidaan tältä osin olevan puutteellinen.

Oikeusministeriö katsoo, että mahdollisen puutteellisen asiaintilan arvioiminen liittyy vain välillisesti nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen, eikä asiaintilan selkeyttämisen tarpeen tarkempi arvioiminen tai ratkaiseminen ole mahdollista nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä. Tältä osin oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että lausunnossa esitetty näkökulma on huomioitu, ja asiaa tarkastellaan tarkemmin muissa yhteyksissä.

Keskusviranomainen (605 artikla)

Keskusrikospoliisi on todennut, että EU-UK-sopimuksen 605 artiklan osalta tulisi harkita sitä, olisiko keskusrikospoliisi tarpeen ilmoittaa artiklan yhteydessä keskusviranomaiseksi avustamaan toimivaltaisia viranomaisia pidätysmääräyksen toimittamiseen liittyvässä yhteydenpidossa.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetaan, että oikeusministeriö olisi EU-UK-sopimuksen 605 artiklassa tarkoitettu keskusviranomainen, jonka tehtävänä olisi avustaa toimivaltaisia viranomaisia pidätysmääräyksen toimittamiseen liittyvässä yhteydenpidossa. EU-UK-sopimuksen soveltamisen alkamisen yhteydessä on jo ilmoitettu oikeusministeriö 605 artiklan mukaiseksi keskusviranomaiseksi, mutta lisäksi esityksessä ehdotetaan, että oikeusministeriön asemasta keskusviranomaisena säänneltäisiin soveltamista koskevassa laissa (5 §).

Oikeusministeriö katsoo, että koska rikoksen johdosta tapahtuvia luovuttamistapauksia Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä on vuosittain hyvin vähän, eikä määrän arvioida merkittävästi muuttuvan tulevaisuudessa, riittävää olisi se, että vain oikeusministeriö toimisi 605 artiklassa tarkoitettuna keskusviranomaisena. Toisaalta keskusrikospoliisin lisäämistä keskusviranomaiseksi oikeusministeriön rinnalle puoltaisi muun muassa se, että keskusrikosrikospoliisin Viestintäkeskuksessa on kansallinen Interpolin keskuksen tiedonvaihtopiste. EU-UK-sopimuksen 605 artiklan 1 kohdan mukaan mahdollista on nimetä ja ilmoittaa lainvalvonta- ja oikeusyhteistyön erityiskomitealle useita keskusviranomaisia avustamaan toimivaltaisia oikeusviranomaisia, jos valtion oikeusjärjestys niin vaatii. Näin ollen 605 artiklan voidaan katsoa mahdollistavan sen, että keskusrikospoliisi ilmoitettaisiin oikeusministeriön kanssa keskusviranomaiseksi avustamaan toimivaltaisia viranomaisia pidätysmääräyksen toimittamiseen liittyvässä yhteydenpidossa.

Oikeusministeriö ei kuitenkaan katso tarpeelliseksi ilmoittaa myös Keskusrikospoliisia keskusviranomaiseksi muun muassa tapausten vuosittaisen vähäisyyden vuoksi. Lisäksi esityksessä sovellettavaksi ehdotetun yhteydenpitojärjestystä koskevan EU-luovuttamislain 55 §:n 2 ja 3 momentin voidaan katsoa tarpeellisilta osin mahdollistavan tarvittaessa keskusrikospoliisin tarjoaman avustamisen toimivaltaisille viranomaisille pidätysmääräyksen toimittamiseen liittyvässä yhteydenpidossa.

Rikosrekisteritietojen vaihtaminen

Säilytysrekisterin tietosisältö ja tietojen luovuttaminen

Oikeusrekisterikeskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että säilytysrekisterin tietosisältö Yhdistyneeltä kuningaskunnalta tulevien tietojen osalta jää avoimeksi, kun tietosisältöä ei rajata EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. EU-UK-sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 2 kohdan mukaan liitteessä lueteltujen tietojen lisäksi voidaan toimittaa tuomioita koskevia muita tietoja. Oikeusrekisterikeskuksen kokemuksen mukaan Yhdistynyt kuningaskunta toimittaa ilmoitusten mukana paljon esimerkiksi vapaamuotoisia kommentteja, jotka saattavat liittyä esimerkiksi tuomitun henkilön aliakseen tai muihin ilmoituksen sisältämiin tietoihin. Nämä vapaatekstiosuudet

saattavat sisältää myös muuta kuin englanninkielistä tekstiä eikä Oikeusrekisterikeskuksella ole välttämättä tietoa, mitä kommenttikenttien tekstit tarkoittavat. Kaiken toimitetun tiedon sisällyttäminen säilytysrekisteriin on tästä syystä hyvin haasteellista ja edellyttää myös järjestelmäkehitystä, jonka osalta kustannukset eivät toistaiseksi ole selvillä. Säilytysrekisterin rekisterinpitäjänä Oikeusrekisterikeskuksella on myös velvollisuus tehdä rekisteriin liittyen seloste käsittelytoimista. Selosteessa tulee kuvata, mitä tietoja rekisterissä käsitellään.

Oikeusrekisterikeskus toteaa, että Yhdistyneeltä kuningaskunnalta saatavat tiedot merkittäisiin EU-jäsenmailta saatujen tietojen kanssa samaan, EU-rikosrekisterilain 9 §:ssä säädettyyn säilytysrekisteriin, mutta tietosisältö ei kuitenkaan vastaisi 9 §:n 1 ja 2 momenttia vaan rekisteriin merkittäisiin Yhdistyneiden kuningaskuntien osalta kaikki ilmoitetut tiedot. Liitteessä 44 1 luvun 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa on määritelty, mitä tietoja ilmoituksissa on oltava, mutta kokemuksen mukaan ilmoitukset voivat sisältää myös muuta tietoa ja vapaamuotoista tekstiä. Säilytysrekisterin tietosisältö määräytyisi jatkossa vain EU-jäsenmaiden osalta EU-rikosrekisterilain mukaan ja jäisi Oikeusrekisterikeskuksen käsityksen mukaan osin avoimeksi Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamien tietojen osalta. Kuitenkin tietojen luovuttamiseen ehdotetaan sovellettavaksi soveltuvin osin EU-rikosrekisterilain 11 §:ää, jossa viitataan luovutettavien tietojen osalta 9 §:n 1 momenttiin, jota ei noudatettaisi EU-UK-sopimuksen soveltamisessa. Soveltamista koskevaan lakiin ehdotetaan lisäksi mainittua 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa täydentävää säännöstä, jonka mukaan sovellettaessa EU-UK-sopimusta Oikeusrekisterikeskus saisi luovuttaa säilytysrekisteristä kaikki sinne Yhdistyneen kuningaskunnan osalta merkityt tiedot noudattaen soveltuvin osin rinnakkain, mitä EU-rikosrekisterilaissa säädetään. Esimerkiksi sormenjälkitietojen luovuttaminen on EU-rikosrekisterilain 11 §:n mukaan tällä hetkellä säilytysrekisteristä rajoitettua, joten jää epäselväksi, voidaanko Yhdistyneen kuningaskunnan toimittama sormenjälkitieto luovuttaa säilytysrekisteristä. Oikeusrekisterikeskus katsoo, että säilytysrekisterin tietosisältö ja tietojen luovuttaminen säilytysrekisteristä jää tulkinnanvaraiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että EU-UK-sopimuksen osalta säilytysrekisterin tietosisällöstä ei voida säätää yhdenmukaisesti ECRIS-puitepäätöksen ja EU-rikosrekisterilain kanssa, sillä sääntelyt poikkeavat toisistaan. EU-UK-sopimuksen 647 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin valtion keskusviranomaisen on säilytettävä kaikki 646 artiklan nojalla ilmoitetut tiedot. Sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 1 kohta määrittelee pakolliset toimitettavat tiedot ja 2 kohta valinnaiset toimitettavat tiedot. Lisäksi 2 kohdan mukaan voidaan toimittaa rikosrekisteriin merkittyjä tuomioita koskevia muita tietoja. Mainittu 647 artikla siis edellyttää kaikkien kyseisten tietojen tallentamista, vaikka tietojen mukana olisi Oikeusrekisterikeskuksen mainitsemia vapaamuotoisia kommentteja. Sopimuksen mukaisesta tallettamisvelvollisuudesta ei voida poiketa kansallisessa lainsäädännössä, eikä siten EU-rikosrekisterilain 9 §:n 2 momenttia voitaisi noudattaa EU-UK-sopimuksen soveltamisessa. Esityksessä kyseisestä tallettamisvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi soveltamista koskevan lain 8 §:n 1 momentissa.

EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 momentissa luetellaan säilytysrekisteriin talletettavat tiedot. Nämä tiedot ovat kaikki ECRIS-puitepäätöksen 11 artiklan 1 kohdan a-c alakohdassa tarkoitetut pakolliset, valinnaiset ja lisätiedot. Pykälän 2 momentin mukaan, jos jäsenvaltio on toimittanut muita kuin 1 momentissa mainittuja tietoja, ne merkitään säilytysrekisteriin, jos tiedot voitaisiin rikosrekisterilain 2 §:n 3 momentin nojalla merkitä rikosrekisteriin. ECRIS-puitepäätöksen 11 artiklan 2 kohta mahdollistaa 9 §:n 2 momentin mukaisen sääntelyn, jossa kaikkia toimitettuja tietoja ei tallenneta, mutta kuten edellä on todettu, EU-UK-sopimuksen 647 artikla edellyttää kaikkien tietojen tallentamista. Koska poikkeavien sääntelyjen johdosta säilytysrekisterin tietosisällöt poikkeavat Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU-jäsenvaltioiden välillä, esityksessä on ehdotettu, että EU-UK-sopimuksen soveltamisessa ei noudatettaisi EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 ja 2 momenttia. Esityksen mukaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeva sääntely sisältyisi sitä vastoin soveltamista koskevan lain 8 §:n 1 momenttiin sekä EU-UK-sopimuksen 647 artiklaan ja sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 1 ja 2 kohtaan. Oikeusministeriö katsoo, että vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan osalta säilytysrekisterin tietosisällöstä ei voida täysin yksiselitteisesti säätää, sen sisältö olisi kuitenkin hallituksen esityksen mukaan EU-UK-sopimuksen mukainen, eikä sopimuksen sisällöstä voitaisi kansallisella lainsäädännöllä poiketa.

Oikeusministeriö lisäksi toteaa, että se pitää perusteltuna Oikeusrekisterikeskuksen huomiota, jonka mukaan EU-rikosrekisterilain 11 §:n 3 momentin sisältämä viittaus luovutettavien tietojen osalta 9 §:n 1 momenttiin sekä soveltamista koskevan lain ehdotettu 8 §:n 2 momentti voivat jättää epäselväksi, miltä osin Yhdistyneen kuningaskunnan toimittamia tietoja, kuten sormenjälkitietoja, voidaan tältä osin luovuttaa säilytysrekisteristä. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esityksessä ehdotettua sääntelyä tältä osin selvennettäisiin.

Sääntelyn selventämiseksi oikeusministeriö ehdottaa, että EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 momentti lisättäisiin soveltamista koskevan lain 6 §:ssä lueteltuihin säännöksiin, joita noudatetaan soveltuvin osin rinnakkain sovellettaessa EU-UK-sopimuksen rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevia määräyksiä. Mainittu 9 §:n 1 momentti kattaa EU-UK-sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 1 kohdan a-d alakohdan pakolliset tiedot sekä 4 artiklan 2 kohdan a-g alakohdan valinnaiset tiedot. Säännöksen lisääminen mainitussa 6 §:ssä lueteltuihin säännöksiin selventäisi, mitä Yhdistyneestä kuningaskunnasta saatuja tietoja säilytysrekisteristä voidaan luovuttaa EU-rikosrekisterilain 11 §:n 3 momentin nojalla.

6 §
Rikosrekisteritietojen vaihtamiseen sovellettava sääntely

EU-UK-sopimuksen kolmannen osan IX osaston rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevia määräyksiä sovellettaessa noudatetaan niiden kanssa soveltuvin osin rinnakkain, mitä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (214/2012) 1 §:n 1, 2 ja 4 momentissa, 2–5, 7 ja 8 §:ssä, 9 §:n

1, 3 ja 4 momentissa sekä 10–15, 15 a, 16–20, 20 a, 21 ja 22 §:ssä säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Kuten edellä on todettu, säilytysrekisterin tietosisältö poikkeaisi Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n jäsenvaltioiden välillä. Yhdistyneen kuningaskunnan osalta säilytysrekisteriin olisi velvollisuus merkitä EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi myös EU-UK-sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 2 kohdan h alakohdassa tarkoitettu kasvokuva sekä 2 kohdan mukaisesti toimitettuja rikosrekisteriin merkittyjä tuomioita koskevia muita tietoja.

Hallituksen esityksessä Yhdistyneen kuningaskunnan osalta säilytysrekisterin tietosisällöstä ehdotetaan säädettäväksi soveltamista koskevan lain 8 §:n 1 momentissa. Oikeusministeriö ehdottaa, että mainitun 1 momentin sisältämää sääntelyä täydennettäisiin siten, että siinä todettaisiin, että säilytysrekisteriin merkittäisiin EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot, EU-UK-sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 2 kohdan h alakohdassa tarkoitettu kasvokuva sekä 2 kohdan mukaisesti toimitettuja rikosrekisteriin merkittyjä tuomioita koskevia muita tietoja. Vaikka edellä todetun mukaisesti säilytysrekisterin tietosisällöstä ei voitaisi säätää yksiselitteisesti, ehdotettu muutos selventäisi säilytysrekisterin tietosisältöä Yhdistyneen kuningaskunnan osalta.

8 §
Säilytysrekisterin tietosisältö

Kaikki Yhdistyneen kuningaskunnan EU-UK-sopimuksen 646 artiklan nojalla ilmoittamat EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 momentissa mainitut tiedot, kasvokuvat ja rikosrekisteriin merkittyjä tuomioita koskevat muut tiedot merkitään rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetussa laissa tarkoitettuun säilytysrekisteriin.

Kasvokuvat

Tietosuojavaltuutetun toimisto on todennut, että esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä voitaisiin pitää oikeasuhteisena huomioiden, että sopimuksen 525 artiklaan sisältyy vaatimus siitä, että erityisten henkilötietoryhmien käsittely sallitaan vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja edellyttäen, että noudatetaan asianmukaisia suojatoimia, jotka on mukautettu käsittelyn riskeihin.

Esityksessä esitettyyn näkemykseen erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn oikeasuhtaisuudessa kasvokuvan vertailun mahdollistavien biometristen kasvokuvien käytön osalta on vaikea yhtyä. Varsinkaan kun muutosta ei juuri ole perusteltu.

Näin merkittävä ja periaatteellisesti tärkeä biometristen kasvokuvien käsittelyä koskeva muutos olisi ollut syytä valmistella ja perustella huomattavasti yksityiskohtaisemmin ja laajemmin eri intressiryhmiä kuullen, kuin mitä nyt on esityksen mukaan ollut mahdollista. Nyt valmistelussa on jouduttu poikkeamaan tavanomaisesta lausuntomenettelystä esityksen erityisen kiireellisyyden vuoksi.

Oikeusministeriö toteaa, että kasvokuvien ottamisesta osaksi EU-UK-sopimuksessa tarkoitettua rikosrekisteritietojen vaihtoa on määrätty sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 2 kohdan h alakohdassa. Suomi ei voi kansallisessa laissaan poiketa siitä, mitä EU-UK-sopimuksessa on määrätty kasvokuvien käytöstä sopimuksen tarkoittamassa yhteistyössä. Tämän johdosta oikeusministeriö katsoo, että laajempaa valmistelua asiassa ei voida pitää välttämättömänä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on todennut, että vähintään esityksessä olisi syytä arvioida biometrisen kasvokuvan käsittelyn suojakeinoja ja kirjata perustelut auki. Vaikka nyt esitetty laajennus on varsin rajattu, avaa se mahdollisuuden biometrisiä kasvokuvia koskevan tiedon käsittelylle laajemmin. Kaikki erityisiin henkilötietoryhmiin kohdistuvat ja erityisesti kasvokuvan vertailun mahdollistavat laajennukset tulisi arvioida erityisen tarkasti niiden vaikuttaessa henkilöiden perusoikeuksiin monin eri tavoin.

Oikeusministeriö viittaa suojatoimia koskevan vaatimuksen osalta sopimuksen 525 artiklaan, jonka mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittely sallitaan vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja edellyttäen, että noudatetaan asianmukaisia suojatoimia, jotka on mukautettu käsittelyn riskeihin. Lisäksi biometristen kasvokuvien ja muiden erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevat rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentissa säädetyt muiden henkilötietojen käsittelyä tiukemmat edellytykset, mukaan lukien käsittelyn välttämättömyysvaatimus sekä vaatimus siitä, että rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu.

Oikeusministeriö toteaa, että säilytysrekisteriin yleislakina sovellettavasta rikosasioiden tietosuojalaista seuraa eräitä vaatimuksia, joiden soveltaminen perustuu sopimuksen 525 artiklassa tarkoitettuihin käsittelyn riskeihin. Näihin kuuluvat esimerkiksi lain 20 §:ssä tarkoitettu tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi, joka on tehtävä kirjallisesti, jos suunniteltu käsittely saattaa aiheuttaa merkittävän riskin. Vaikutusten arviointiin on sisällytettävä yleinen kuvaus suunnitelluista käsittelytoimista, arvio rekisteröidyn oikeuksiin kohdistuvista riskeistä ja toimet niiden vähentämiseksi sekä toimet, joilla henkilötietojen suoja varmistetaan. Riskit on myös huomioitava lain 14 ja 15 §:ssä tarkoitetuissa teknisissä ja organisatorisissa suojatoimissa, sekä sovellettaessa 31 ja 32 §:ssä tarkoitettuja tietoturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Merkittäviä riskejä voidaan katsoa liittyvän muun muassa biometristen henkilötietojen käsittelyyn.

Lisäsuojatoimia seuraa käytännössä myös EU-rikosrekisterilain säännöksistä, jotka koskevat henkilötietojen luovuttamista säilytysrekisteristä. Tältä osin on syytä erityisesti huomata, että lain 11 §:n perusteella säilytysrekisteristä luovutetaan vain sellaisia tie-

toja, joiden saamiseen pyynnön esittäjällä on oikeus. Sormenjälkiä tai biometrisiä kasvokuvia ei siten voitaisi luovuttaa, jollei pyynnön esittäjällä ole lakiin perustuvaa oikeutta niiden käsittelyyn.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että kasvokuvien automatisoitu vertailu ei ole sallittua voimassa olevan rikosrekisteritietoja koskevan sääntelyn nojalla. Hallituksen esitys ei myöskään laajenna sääntelyä siten, että se mahdollistettaisiin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on todennut, että esityksessä olisi syytä selventää sen suhdetta biometristen tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen kansallisesti. Nyt jää osin epäselväksi miten Yhdistyneen kuningaskunnan osalta säilytysrekisteriin merkittyjä biometrisiä kasvokuvia saa kansallisesti käsitellä muuhun tarkoitukseen kuin luovuttamiseen toiseen jäsenvaltioon. Perusteluissa on syytä selventää sen suhdetta EU-rikosrekisterilain 8 §:n mukaiseen säilytysrekisterin käyttötarkoitukseen, jonka mukaan säilytysrekisteriä pidetään tietojen säilyttämistä varten niiden edelleen luovuttamiseksi toisiin jäsenvaltioihin ja Suomen viranomaisille sekä rikosrekisteriotteelle merkitsemiseksi siten kuin tässä laissa säädetään.

Oikeusministeriö toteaa, että se on edellä ehdottanut, että sääntelyn selventämiseksi EU-rikosrekisterilain 9 §:n 1 momentti lisättäisiin soveltamista koskevan lain 6 §:ssä lueteltuihin säännöksiin, joita noudatetaan soveltuvin osin rinnakkain sovellettaessa EU-UK-sopimuksen rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevia määräyksiä. Kuten edellä on todettu, säännöksen lisääminen mainitussa 6 §:ssä lueteltuihin säännöksiin selventäisi, mitä Yhdistyneestä kuningaskunnasta saatuja tietoja säilytysrekisteristä voidaan luovuttaa EU-rikosrekisterilain 11 §:n 3 momentin nojalla syyttäjälle ja esitutkintaviranomaiselle.

Kuten edellä on todettu, mainittu 9 §:n 1 momentti kattaa EU-UK-sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 1 kohdan a-d alakohdan pakolliset tiedot sekä 4 artiklan 2 kohdan a-g alakohdan valinnaiset tiedot. Mainittu 9 §:n 1 momentti ei näin ollen kata sopimuksen liitteen 44 1 luvun 4 artiklan 2 kohdan h alakohdassa tarkoitettua kasvokuvaa. Ehdotus näin ollen tarkoittaisi, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta saatua kasvokuvaa ei voitaisi luovuttaa EU-rikosrekisterilain 11 §:n 3 momentin nojalla. Oikeusministeriö pitää ehdotusta tässä vaiheessa perusteluna, sillä EU-jäsenvaltioiden välisessä voimassa olevassa yhteistyössä ei ole säädetty kasvokuvien käytöstä, joten EU-rikosrekisterilain 11 §:n 3 momentissa ei myöskään säädetä toisesta jäsenvaltiosta saadun kasvokuvan luovuttamisesta Suomen viranomaisille. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/884 neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta laajentaa EU:n jäsenvaltioita koskevan ECRIS-yhteistyön EU:n kansalaisten osalta myös kasvokuviin. Direktiivi tulee panna kansallisesti täytäntöön 28.6.2022. Kun mainittu direktiivi pannaan Suomessa täytäntöön, tulee täytäntöönpanon yhteydessä arvioida myös kasvokuvien luovuttamista kansallisille viranomaisille. Oikeusministeriö katsoo, että direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä olisi perusteltua samalla tarkemmin arvioida myös Yhdistyneestä

kuningaskunnasta saatujen kasvokuvien luovuttamista kansallisille viranomaisille ja tarvittaessa säätää tietojen luovuttamisesta.