OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

U 14/2023 vp

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto

12.6.2023

Erityisasiantuntija Joni Korpinen

ASIA: *Asetusehdotus rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä (U 14/2023 vp).*

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Yleistä

Euroopan komissio on 5.4.2023 tehnyt ehdotuksen asetukseksi rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä (COM(2023) 185 final, jäljempänä *asetusehdotus*). Asetusehdotuksessa säännellään rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä jäsenvaltiosta toiseen.

Rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä ei ole tällä hetkellä erillistä EU:n tason säädöstä. Jäsenvaltiot siirtävät nykyisin rikosoikeudellisia menettelyjä välillään käyttäen erilaisia oikeudellisia välineitä, joilla ei ole yhdenmukaista oikeudellista kehystä kaikkialla EU:ssa. Ehdotuksen tavoitteena on säätää EU:ssa yhteiset säännöt, joiden mukaisesti rikosoikeudellinen menettely voidaan siirtää jäsenvaltiosta toiseen, jotta rajat ylittävää rikollisuutta voitaisiin torjua tehokkaasti ja varmistaa, että rikos tutkitaan tai siitä nostetaan syyte siihen parhaiten soveltuvassa jäsenvaltiossa.

Asetusehdotuksesta on ollut jo kaksi työryhmäkokousta ja kesäkuun lopussa on vielä kaksi lisää sekä todennäköisesti heinäkuussakin neuvottelut jatkuvat. Neuvotteluissa asetusehdotuksen sisältöä on jo työstetty ja pohdittavat muutokset tämänhetkisen tekstiversion osalta vaikuttaisivat olevan myönteisiä Suomen kannalta. Esimerkiksi myönteiseen suuntaan ovat menneet kohdat koskien asetusedotuksen soveltamisajankohdan alkamista, tilanteet, joissa rikoksesta epäiltynä tai asianomistajana on oikeushenkilö sekä asianomistajien osalta ehdotettu enemmistövaatimus koskien mahdollisuutta pyytää siirtämistoimien aloittamista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti asetusehdotukseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin tehostaa rajat ylittävien rikosasioiden tutkintaa sekä syytetoimia ja niiden koordinointia. Lisäksi tärkeänä pidetään sitä, että asetusehdotuksella luotaisiin selkeät menettelysäännökset rikoksen esitutkinnan 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

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

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.

Asetusehdotuksen keskeisestä sisällöstä

1 artikla – Kohde

Asetusehdotuksen mukaan sitä sovellettaisiin siitä alkaen, kun henkilö todetaan epäillyksi (*from the time where a person has been identified as a suspect*), kaikkiin tapauksiin, joissa rikosoikeudellinen menettely siirretään unionissa. Johdanto-osan 7 mukaan taas rikosoikeudellinen menettely alkaa siitä, kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ilmoittavat henkilölle, että häntä epäillään tai syytetään rikoksesta.

Rikosoikeudellisen menettelyn alkamisajankohdan suhteen asetukseen olisi hyvä jättää joustavuutta siten, että asetus soveltuisi järjestelmiltään erilaisiin jäsenvaltioihin.

2 artikla – Määritelmät

Asetusehdotuksessa määritellään pyynnön esittävä ja vastaanottava valtio, pyynnön esittävä ja vastaanottava viranomainen, hajautettu tietojärjestelmä ja uhri. Asetusehdotuksen mukaan uhrilla tarkoitettaisiin nk. uhridirektiivin 2012/29/EU 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määriteltyä uhria.

Vaikka asetusehdotus ei sisällä rikoksesta epäillyn määritelmää eikä määritelmää oikeushenkilöstä myöskään rikoksen asianomistajana, olisi tärkeää, että siirtäminen ei olisi poissuljettua myöskään silloin, kun rikostutkinnan kohteena tai rikoksen asianomistajana on oikeushenkilö.

3 artikla – Toimivalta

Asetusehdotuksessa säädetään toimivallasta erityistapauksissa. Siirtomenettelyn tehostamiseksi asetusehdotuksessa säädettäisiin pyynnön vastaanottavalle valtiolle annettavasta toimivallasta tilanteissa, joissa se ei muutoin olisi toimivaltainen. Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi, kun pyynnön vastaanottava valtio kieltäytyy luovuttamasta eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena olevaa, pyynnön vastaanottavassa valtiossa olevaa epäiltyä tai syytettyä, joka on sen kansalainen tai asuu siellä, koska se katsoo, että poikkeuksellisissa tilanteissa on perusteltu syy uskoa, että luovuttaminen johtaisi jonkin SEU 6 artiklassa ja perusoikeuskirjassa vahvistetun perusoikeuden ilmeiseen loukkaamiseen. Lisäksi asiaan liittyvä tilanne voisi olla käsillä, kun suurin osa rikoksen vaikutuksista tai merkittävä osa vahingosta, joka on osa rikoksen tunnusmerkistöä, on tapahtunut pyynnön vastaanottavan valtion alueella.

4 artikla - Rikosoikeudellisesta menettelystä luopuminen, sen keskeyttäminen tai lopettaminen

Asetusehdotus myös mahdollistaa pyynnön esittävän valtion viranomaisille, joilla on alkuperäinen toimivalta aloittaa rikosoikeudellinen menettely, oikeusperustan rikosoikeudellisesta menettelystä luopumiseen tai sen keskeyttämiseen sellaisen jäsenvaltion hyväksi, jolla katsotaan olevan paremmat edellytykset nostaa syyte. Edellä mainitun ajatuksena on mahdollistaa asetuksen säännösten hyödyntäminen niille jäsenvaltioille, joiden oikeusjärjestys perustuu syytepakkoon.

5 artikla – Menettelyn siirtämispyynnön perusteet

Asetusehdotuksen mukaan se kattaisi kaikki rikokset ja sen mukaisesti rikosoikeudellisen menettelyn katsottaisiin käsittävän kaikki menettelyn vaiheet, mukaan lukien esitutkintavaiheen. Asetusehdotusta ei sovellettaisi hallinnollisten menettelyjen siirtämispyyntöihin. Asetusehdotus ei sisällä velvoitetta pyytää rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä, vaan siirtämispyyntö voidaan esittää vain siinä tapauksessa, että pyynnön esittävä viranomainen katsoisi, että tehokasta ja asianmukaista oikeudenkäyttöä koskeva tavoite voitaisiin saavuttaa paremmin toteuttamalla asianomainen rikosoikeudellinen menettely toisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi asetusehdotuksen mukaisesti epäilty, syytetty tai uhrien enemmistö voisi pyytää toimivaltaisia viranomaisia aloittamaan menettelyn rikosoikeudellisen menettelyn siirtämiseksi. Viimeksi mainitut pyynnöt eivät kuitenkaan olisi velvoittavia.

6 ja 7 artikla – Epäillyn tai syytetyn ja uhrin oikeudet

Asetusehdotuksessa vahvistettaisiin säännöt siitä, miten epäillyn, syytetyn ja uhrin oikeudet ja edut olisi otettava huomioon päätettäessä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä. Esimerkiksi pyynnön esittävän viranomaisen olisi ennen rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyynnön esittämistä otettava sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti huomioon epäillyn, syytetyn tai uhrin oikeutetut edut ja varmistettava, että heidän unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisia prosessuaalisia oikeuksiaan kunnioitetaan. Lisäksi tutkinnan luottamuksellisuuden vaarantumattomuuden turvaaminen huomioon ottaen, epäillylle, syytetylle tai pyynnön esittävässä valtiossa asuvalle uhrille olisi ilmoitettava suunnitellusta rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä (heidän ymmärtämällä kielellä) ja annettava heille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä suullisesti tai kirjallisesti. Pyynnön esittävän viranomaisen olisi otettava huomioon epäillyn, syytetyn tai uhrin mielipide päättäessään, pyytääkö se rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä.

Uhrien oikeutettujen etujen huomioon ottamisen osalta myös johdanto-osan 32 mukaan pyynnön esittävän viranomaisen olisi siirtämispäätöstä tehdessään otettava asianmukaisesti huomioon muun ohella uhrien suojelu ja estääkö menettelyn siirtäminen uhria tosiasiallisesti käyttämästä oikeuksiaan kyseisessä rikosoikeudenkäynnissä. Näitä seikkoja ovat esimerkiksi uhrin todistamismahdollisuudet rikosoikeudenkäynnissä toisessa jäsenvaltiossa, uhrin mahdollisuus hankkia ja esittää todisteita, hakea vahingonkorvausta tai hyödyntää todistajien suojeluohjelmia pyynnön vastaanottavassa valtiossa. Lisäksi kyseisen johdanto-osan mukaan rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen ei saisi vaarantaa uhrin oikeutta vahingonkorvaukseen, ja asetusehdotus ei vaikuta sääntöihin, jotka koskevat uhreille maksettavia vahingonkorvauksia ja omaisuuden palauttamista kansallisissa menettelyissä.

8 artikla – Oikeus oikeussuojakeinoihin

Asetusehdotuksen mukaisesti pyynnön vastaanottavassa valtiossa olisi taattava epäillylle, syytetylle ja uhreille tuomioistuimessa toteutuva oikeussuojakeino rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen hyväksymispäätöstä vastaan. Oikeutta oikeussuojakeinoihin olisi käytettävä pyynnön vastaanottavan valtion tuomioistuimessa kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti, määräaika oikeussuojakeinon käyttämiselle saisi olla enintään 20 päivää,

ja jos rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispyyntö esitetään sen jälkeen, kun epäiltyä tai syytettyä vastaan on nostettu syyte, vetoamisella oikeussuojakeinoon rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen hyväksymispäätöstä vastaan olisi lykkäävä vaikutus.

13 artikla – Kieltäytymisperusteet

Asetusehdotus sisältää kattavat mahdollisuudet kieltäytyä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä koskevasta pyynnöstä joko kokonaan tai osittain (sekä ehdottomat että harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet). Esimerkiksi siirtämispyynnöstä olisi kieltäydyttävä, jos rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen olisi *ne bis in idem* –periaatteen vastaista. Siirtämispyynnöstä taas voitaisiin kieltäytyä esimerkiksi, jos pyynnön vastaanottava viranomainen katsoisi, että rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen ei olisi tehokkaan ja asianmukaisen oikeudenkäytön mukaista.

17 artikla – Rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä aihetuvat kustannukset

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

19 artikla – Vaikutukset pyynnön esittävässä valtiossa

Asetusehdotus sisältää säännöksen vaikutuksista pyynnön esittävässä valtiossa. Siirretty rikosoikeudellinen menettely olisi keskeytettävä tai lopetettava pyynnön esittävässä valtiossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti (pl. tarvittaessa tietyt tarvittavat tutkinta- tai muut prosessitoimet), kun on saatu ilmoitus siitä, että pyynnön vastaanottanut viranomainen on hyväksynyt menettelyn siirtämisen. Pyynnön 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. Myös 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 ottaen huomioon pyynnön vastaanottavan viranomaisen päätös lopettaa rikosoikeudellinen menettely ja kyseisen valtion kansallinen lainsäädäntö.

20 artikla – Vaikutukset pyynnön vastaanottavassa valtiossa

Asetusehdotus sisältää myös säännöksen vaikutuksista pyynnön vastaanottavassa valtiossa. Ensinnäkin siirrettyyn rikosoikeudelliseen menettelyyn sovellettaisiin pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä ja menettelyjä (*1 kohta*). Toiseksi, edellyttäen, että se ei ole vastoin pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön perusperiaatteita, pyynnön esittävän valtion toimivaltaisten viranomaisten rikosoikeudellista menettelyä tai esitutkintaa varten toteuttamilla toimilla tai vanhentumisajan kulumisen katkaisevilla tai keskeyttävillä toimilla olisi pyynnön vastaanottavassa valtiossa sama pätevyys kuin jos sen omat viranomaiset olisivat pätevästi toteuttaneet ne (*2 kohta*). Lisäksi pyynnön esittävän viranomaisen siirtämiä todisteita ei saisi hylätä pyynnön vastaanottavan valtion rikosoikeudellisessa menettelyssä pelkästään sillä perusteella, että todisteet on otettu vastaan toisessa jäsenvaltiossa (*gathered in another Member State*). Pyynnön esittävässä valtiossa vastaanotettuja todisteita voitaisiin käyttää rikosoikeudellisissa menettelyissä pyynnön vastaanottavassa valtiossa edellyttäen, että todisteiden hyväksyttävyys ei olisi vastoin pyynnön vastaanottavan valtion lainsäädännön perusperiaatteita (*3 kohta*).

Lisäksi jos pyynnön vastaanottavassa valtiossa annettaisiin vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, kyseisen valtion olisi vähennettävä tällaisen rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen johdosta pyynnön vastaanottavassa valtiossa suoritettavan vapaudenmenetyksen kokonaisajasta koko se aika, joka pyynnön esittävässä valtiossa siirretyn rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä määrätystä vapaudenmenetyksestä on suoritettu siellä. Pyynnön esittävän viranomaisen olisi tätä varten toimitettava pyynnön vastaanottavalle viranomaiselle kaikki tiedot epäillyn tai syytetyn vapaudenmenetyksen kestosta pyynnön esittävässä valtiossa (*4 kohta*).

Edelleen jos rikosoikeudellinen menettely voidaan panna vireille vasta sen jälkeen, kun sekä pyynnön esittävässä että pyynnön vastaanottavassa valtiossa on tehty valitus, pyynnön esittävässä valtiossa tehty valitus olisi pätevä myös pyynnön vastaanottavassa valtiossa (*5 kohta*). Lisäksi rikokseen sovellettaisiin pyynnön vastaanottavan valtion lainsäädännössä säädettyä rangaistusta, jollei kyseisessä lainsäädännössä toisin säädetä. Pyynnön vastaanottava viranomainen voi sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti ottaa huomioon pyynnön esittävän valtion lainsäädännössä säädetyn enimmäisrangaistuksen, jos rikos on tehty pyynnön esittävän valtion alueella. Jos toimivalta perustuisi yksinomaan asetusehdotuksen 3 artiklaan (toimivalta erityistapauksissa), pyynnön vastaanottavassa valtiossa määrätty rangaistus ei saisi olla ankarampi kuin pyynnön esittävän valtion lainsäädännössä säädetty enimmäisrangaistus (*6 kohta*).

Luvut 4 ja 5 – Viestintäkeinot ja loppusäännökset

Asetusehdotuksen mukainen viestintä pyynnön esittävän ja pyynnön vastaanottavan viranomaisen välillä sekä viestintä Eurojustin kanssa toteutettaisiin oikeudellisen yhteistyön digitalisointiasetusehdotuksen (KOM(2021) 759 lopullinen) mukaisesti hyödyntäen hajautettua tietojärjestelmää kansallisten yhteyspisteiden kera. Asetusehdotuksen mukaisesti komissio vastaisi asetuksen soveltamista varten perustettavasta hajautetun tietojärjestelmän perustamisesta sekä viitesovelluksen luomisesta, ylläpidosta ja kehittämisestä. Jäsenvaltiot taas vastaisivat hajautetun tietojärjestelmän yhteyspisteiden asentamis-, toiminta- ja ylläpitokustannuksista sekä kustannuksista, jotka aiheutuvat sen asiaankuuluvien kansallisten tietojärjestelmien perustamisesta ja mukauttamisesta yhteentoimiviksi yhteyspisteiden kanssa, sekä kyseisten järjestelmien hallinnointi-, toiminta- ja ylläpitokustannuksista.

Asetusehdotus sisältää säännökset myös tilastoista, raportoinnista ja delegoitujen säädösten antamisesta, jos on tarpeen muuttaa 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. Tilastotietojen osalta jäsenvaltioiden olisi säännöllisesti kerättävä kattavia tilastoja, pidettävä näitä tilastotietoja yllä ja lähetettävä ne komissiolle vuosittain, jotta komissio voisi seurata asetuksen soveltamista.

Asetusehdotuksen vaikutuksista

Asetusehdotuksella säädettäisiin EU:ssa yhteiset säännöt, joiden mukaisesti rikosoikeudellinen menettely voitaisiin siirtää jäsenvaltiosta toiseen. Lainsäädännöllisesti asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, jota ei toisin kuin direktiiviä panna täytäntöön kansallisesti. Asetus kuitenkin saattaa edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä. Käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston kirjelmässä (s. 10-13) on tarkemmin selostettu alustava arvio asetusehdotuksen mahdollisista vaikutuksista kansallisen lain säännösten kannalta.

Lisäksi asetusehdotuksella olisi mahdollisia taloudellisia vaikutuksia, jotka liittyisivät toimivaltaisten viranomaisten kouluttamiseen (komission arvion mukaan kertaluontoisia kuluja), menettelyjen siirtämistä koskeviin

käännöskustannuksiin (komission arvion mukaan asetusehdotuksesta koituvat tehokkuusedut ja kustannussäästöt olisivat kuitenkin hieman suuremmat) sekä tarvittaviin asetukseen liittyviin tietojärjestelmämukautuksiin. Viimeksi mainittuja kustannuksia komissio ei ole arvioinut merkittäviksi ottaen huomioon oikeudellisen yhteistyön digitaaliasetusehdotuksen (KOM(2021) 759 lopullinen) puitteissa tehtävät toimet.