

## LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2012 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2012 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (HE 21/2012 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Sanna Mikkola, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäasiainministeriö

- ylitarkastaja Sampsa Hakala, Valtakunnan syyttäjänvirasto
- rikoskomisario Jari Pynnönen, Helsingin poliisilaitos
- rikosylitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi
- asianajaja Satu Wartiovaara, Suomen Asianajajaliitto
- johtava julkinen oikeusavustaja Liisa Vehmas, Julkiset Oikeusavustajat ry
- professori Raimo Lahti.

##### *Viiitetieto*

Lakivaliokunta on aiemmin antanut neuvoston puitepäättösehdotusta koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä lausunnon LaVL 3/2009 vp.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Lailla pantaisiin täytäntöön rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemi-

sesta tehty puitepäättös. Puitepäättös hyväksyttiin marraskuussa 2009.

Puitepäättös koskee tilanteita, joissa kahdella tai useammalla Euroopan unionin jäsenvaltiolla on toimivalta käsitellä samaa henkilöä koskevia samoja tosiseikkoja rikosoikeudellisessa menettelyssä. Puitepäättöksen tavoitteena on ehkäistä ja ratkaista toimivaltaristiriitoja ja siten välttää tarpeettomia päällekkäisiä rikosprosesseja. Pui-

tepäätös sisältää säännöksiä tietojenvaihtomenettelyistä sekä siitä, kuinka jäsenvaltioiden tulisi menetellä sopiakseen parhaiten tapaukseen soveltuvasta oikeuspaikasta.

Laki sisältäisi puitepäätöksessä edellytetyt säännökset Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihto- ja neuvottelumenettelyistä. Lisäksi laissa olisivat säännökset siitä,

millä edellytyksin esitutkinta tai syytetoimet voitaisiin siirtää Suomesta toiseen jäsenvaltioon ja toisesta jäsenvaltiosta Suomeen. Laissa säädettäisiin myös asianosaisten oikeuksista siirtämisestä päätettäessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan puitepäätöksen säännösten mukaisesti 15 päivänä kesäkuuta 2012.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Yleistä*

Rikollisuuden kansainvälistyessä voi Euroopan unionissa yhä useammin syntyä tilanteita, joissa toimivalta rikosasiassa on yhtä useammalla jäsenvaltiolla. Päälekkäisistä rikosprosesseista aiheutuu kustannuksia, ja niihin liittyy riski siitä, että loukataan nk. ne bis in idem -periaatetta, joka kieltää henkilön tuomitseminen kahteen kertaan samasta teosta. Tarpeettomien päällekkäisten rikosprosessien välttämiseksi Euroopan unionin neuvosto on antanut puitepäätöksen, joka koskee tilanteita, joissa kahdella tai useammalla unionin jäsenvaltiolla on toimivalta käsitellä samaa henkilöä koskevia samoja toiseikkoja rikosoikeudellisessa menettelyssä. Puitepäätös säätää jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta sekä siitä, miten jäsenvaltioiden tulisi menetellä sopiakseen parhaiten soveltuvasta oikeuspaikasta toimivaltaristiriitatilanteissa.

Hallituksen esityksessä puitepäätös ehdotetaan pantavaksi kansallisesti täytäntöön säätämällä erillinen laki puitepäätöksen tarkoittamista tietojenvaihto- ja neuvottelumenettelyistä. Lisäksi, vaikka puitepäätös ei velvoita jäsenvaltioita sopimaan soveltuvasta oikeuspaikasta, hallituksen esitys sisältää säännökset esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä toisesta jäsenvaltiosta Suomeen ja Suomesta toiseen jäsenvaltioon. Hallituksen esityksessä valittu täytäntöönpanotapa on lakivaliokunnan mielestä perusteltu, sillä puitepäätöksessä on kyse uudeltaisesta yhteistyöstä unionin jäsenvaltioiden vä-

lillä ja esitetyt säännökset esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä ovat puitepäätöksen sisältäviä velvoitteita laajempia. Erillisen lain säätäminen on myös lainsoveltajan kannalta selkeää.

Ehdotettu esitutkinnan ja syytetoimien siirto on harkinnanvaraista, joten viranomaisilla ei ole velvollisuutta siirtää rikosasiaa Suomesta toiseen jäsenvaltioon eikä ottaa vastaan rikosasiaa toisesta jäsenvaltiosta Suomeen. Esityksen tarkoittama jäsenvaltioiden välinen yhteistyö koskee tapauksia, joissa rikosoikeudellinen menettely on tarkoituksenmukaista keskittää yhteen jäsenvaltioon. Jäsenvaltiot voivat tehdä yhteistyötä myös perustamalla yhteisen tutkintaryhmän (JIT), jolloin taas kyse on siitä, että eri jäsenvaltioiden viranomaiset tutkivat rikosasiaa yhdessä.

#### *Toimivaltaiset viranomaiset*

Lakiehdotukseen sisältyy säännökset viranomaisista, jotka ovat toimivaltaisia päättämään esitutkinnan tai syytetoimien siirtämisestä. Päätöksen esitutkinnan siirtämisestä toisesta jäsenvaltiosta Suomeen tekisi hallituksen esityksen mukaan tutkinnanjohtaja saatuaan syyttäjän suostumuksen. Kuitenkin jos rikoksen tutkiminen Suomessa edellyttäisi valtakunnansyyttäjän syytemääräystä, esitutkinnan siirtämisestä Suomeen päättäisi syyttäjä. Päätöksen esitutkinnan siirtämisestä Suomesta toiseen jäsenvaltioon tekisi puolestaan syyttäjä tutkinnanjohtajan esityksestä. Syytetoimien siirtämisestä päättäisi esityksen mukaan kuitenkin aina syyttäjä.

Valiokunnan hallituksen esityksestä kuulemien asiantuntijoiden näkemykset toimivaltais-

ta viranomaista koskevista ehdotuksista ovat olleet erisuuntaisia. Osa on puoltanut sitä, että kaikissa siirtotapauksissa päätöksen tekisi syyttäjä. Kannatusta on saanut myös sellainen ratkaisu, jossa päätöksen siirtotapauksissa tekisi aina tutkinnanjohtaja.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotettu ratkaisu lähtee siitä, että kun on kyse esitutkinnan siirtämisestä toisesta jäsenvaltiosta Suomeen, on tärkeää ottaa huomioon siirron resurssivaikutukset. Tämän katsotaan puoltavan sitä, että päätöksen esitutkinnan siirtämisestä Suomeen tekee tutkinnanjohtaja. Sitä, että päätökselle pitää kuitenkin saada syyttäjän suostumus, perustellaan sillä, että rikosasian siirto Suomeen merkitsee myös syytetoimia ja asian käsittelyä oikeudenkäynnissä ja asiassa on otettava huomioon myös mahdollisen valtakunnansyyttäjän syytemääräyksen tarve. Esitutkinnan siirrossa Suomesta toiseen jäsenvaltioon on vuorostaan kyse asian siirtämisestä pois Suomen lainkäyttöalueelta. Erityisesti tämän vuoksi hallituksen esityksessä on pidetty perusteltuna, että tällaisen periaatteellisen ja oikeudellisen arvioinnin tekee syyttäjä. Toisaalta, koska kyse on esitutkinnan siirtämisestä, on tärkeää, että aloite rikosasian siirtämiseen tulee tutkinnanjohtajalta.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että toimivaltaista viranomaista koskeva ratkaisu on mahdollisimman käytännönläheinen ja tarkoituksenmukainen ja siinä otetaan huomioon sekä tutkinnanjohtajan että syyttäjän asema ja tehtävä rikosoikeudellisessa menettelyssä samoin kuin yhteistyön toimivuus ja tehokkuus suhteessa muihin jäsenvaltioihin. Rajat ylittävissä rikosasioissa on myös erityisen tärkeää, että poliisi ja syyttäjät toimivat läheisessä yhteistyössä. Valiokunta katsoo, että esityksessä valittu ratkaisu on mainittujen seikkojen kannalta tasapainoinen ja siinä on pyritty antamaan toimivaltaa sekä syyttäjälle että tutkinnanjohtajalle. Tämän vuoksi valiokunta on päättänyt puoltamaan toimivaltaisen viranomaisen määrittämistä esitetyin tavoin.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **Laki rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä**

##### *5 luku. Erinäiset säännökset.*

*16 §. Asianosaisen kuuleminen.* Pykälän 1 momentista ilmenee pääsääntö, jonka mukaan siirrettäessä esitutkinta tai syytetoimet Suomesta toiseen jäsenvaltioon on rikosasian asianosaiselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen siirtämistä koskevan päätöksen tekemistä. Asianosaisen kuulemisvelvoite ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan kuulemisesta voidaan momentin mukaan luopua, jos se aiheuttaa merkittävää viivästystä ottaen huomioon asian laadun eikä kuulemisella todennäköisesti olisi ratkaisevaa merkitystä esitutkinnan tai syytetoimien siirtämisen edellytyksiä harkittaessa. Pykälän perustelujen mukaan kuulemisesta voitaisiin luopua esimerkiksi tilanteissa, jossa rikosasiassa on huomattava määrä asianomistajia, joilla kullakin voidaan epäillä olevan vain vähäisiä vaatimuksia esitettävänä. Lisäksi esimerkkinä kuulemisesta luopumisesta mainitaan tilanne, jossa asianomistajat asuvat tai muutoin oleskelevat useissa eri valtioissa, jos kaikkien kuuleminen saattaisi aiheuttaa merkittävää viivästystä eikä heidän kuulemisellaan välttämättä olisi ratkaisevaa merkitystä siirtämisen edellytysten harkinnassa.

Lakivaliokunta pitää asianosaisten eli rikoksesta epäillyn, syytetyn ja asianomistajan kuulemista asianosaisten oikeusturvan kannalta tarpeellisena ja perusteltuna. Esitutkinnan tai syytetoimien siirrolla on vaikutuksia asianosaisiin, sillä siirron jälkeen asianosaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin sovelletaan Suomen lain sijasta rikosasian vastaanottaneen jäsenvaltion lainsäädäntöä. Asianosaisella voi siten olla näkemyksiä siirrosta ja sen edellytyksistä. Kuten lakiehdotuksen 13 §:n perusteluista ilmenee, asianosaisen oikeudet on otettava siirron edellytysten arvioinnissa huomioon. Tärkeää on arvioida eri-

tyisesti sitä, heikentäisikö asian siirtäminen merkittävästi asianomistajan oikeuksia.

Asianosaisen kuulemisveloitteeseen on kuitenkin tarpeen sisältyä joustavuutta siten kuin hallituksen esityksessä on esitetty. Tämän vuoksi valiokunta kannattaa sitä, että kuulemisesta voidaan luopua, jos kuuleminen aiheuttaa merkittävää viivästystä. Viivästyksen lisäksi merkitystä tulisi kuitenkin antaa myös rikostutkinnallisille syyille. Koska käytännössä päätös rikosasian siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon on perusteltua tehdä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, asian siirto voi tulla arvioitavaksi tilanteessa, jossa esitutkinta on siinä vaiheessa, ettei rikoksesta epäillylle ole ollut mahdollisuutta ilmoittaa tutkinnasta. Käytännössä kyse voi olla siitä, että rikoksesta epäiltyyn on kohdistettu salaista tiedonhankintaa. Jos esitutkinnan siirtäminen toiseen jäsenvaltioon tulisi tällaisessa tilanteessa harkittavaksi, epäillyn kuuleminen esitutkinnan siirrosta toisi ilmi rikosepäilyn ja salaisen tiedonhankinnan, mikä puolestaan voisi vaarantaa tutkittavana olevan rikoksen selvittämistä. On myös muita tilanteita, joissa rikoksesta epäilty ei tiedä häneen kohdistuvasta rikosepäilystä, jolloin hänen kuulemisensa asian siirrosta voisi vaarantaa rikoksen selvittämistä. Uuden esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 12 §:ssä säädetään esitutkintatoimenpiteiden siirtämisestä, jos siirtäminen on välttämätöntä tutkittavana olevan rikoksen tai toisen siihen liittyvän rikoksen selvittämiseksi. Käytännössä voi olla kyse esimerkiksi tilanteesta, jossa esitutkintatoimenpiteen suorittaminen paljastaisi rikoksesta epäillylle sen, että poliisi on hänen jäljillään, mistä voisi vuorostaan seurata esimerkiksi todisteiden hävittämistä. Edellä esitettyyn viitaten valiokunta katsoo, että rikoksesta epäillyn kuulemisesta on tarpeen voida luopua myös, jos kuuleminen merkittävästi vaarantaisi kyseisen rikoksen selvittämistä. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan liisäyksen sisällyttämistä pykälän 1 momenttiin.

*17 §. Oikeus avustajaan.* Pykälän 1 momentissa säädetään, että rikosasian asianosaisella on oikeus käyttää avustajaa 3 ja 4 luvun mukaisessa menettelyssä. Pykälän 2 momentissa sääde-

tään, että asianosaisten avustamiseen 3 ja 4 luvun mukaisessa menettelyssä sovelletaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 lukua.

Hallituksen esityksen käsittelyssä valiokunnassa on tuotu esiin, että lakiin tulisi lisätä säännös siitä, että epäillylle tai syytetylle tulisi aina siirtoa koskevissa asioissa määrätä puolustaja. Lakivaliokunta toteaa, että esitutkinnan tai syytetoimien siirtoa koskevien asioiden voidaan arvioida koskevan käytännössä usein laajoja ja monimutkaisia rikoksia. On kuitenkin mahdollista, että siirto tulee harkittavaksi myös vähäisissä rikosasioissa, joissa puolustajan määrääminen automaattisesti ei olisi perusteltua eikä tarkoituksenmukaista. Saadun selvityksen mukaan ehdotuksen lähtökohta on, että oikeus avustajaan siirtoasioissa turvataan kansallisia rikosasioita vastaavasti. Myös asianosaisen oikeus saada oikeusapua siirtotilanteissa määräytyisi voimassa olevan oikeusapulain mukaisesti. Valiokunta pitää näitä ratkaisuja asianmukaisina eikä katso, että siirtotilanteita varten olisi tarpeen säätää näitä seikkoja koskevia erityissäännöksiä.

Selvyyden vuoksi valiokunta myös toteaa, että ehdotettuun lakiin ei ole tarpeen ottaa erikseen uuden esitutkintalain (806/2011) 4 luvun 10 §:ää vastaavaa säännöstä oikeudesta avustajaan esitutkinnassa, koska uuden esitutkintalain säännökset tulevat sovellettaviksi ehdotetun lain 1 §:n 3 momentin nojalla. Kyseisen säännöksen mukaan ehdotetussa laissa säädetyn lisäksi on voimassa, mitä erikseen säädetään tai Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa määrätään.

*19 §. Muutoksenhaku.* Pykälässä säädetään muutoksenhausta esitutkinnan tai syytetoimien siirtämistä koskevaan päätökseen. Lakivaliokunta pitää muutoksenhakuoikeutta tarpeellisena ja perusteltuna, sillä esitutkinnan tai syytetoimien siirtämisessä on kyse perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä. Esitetyssä sääntelyssä on pyritty ottamaan tasapainoisesti huomioon

paitsi asianosaisen oikeusturva myös menettelyn tehokkuus ja nopeus.

Pykälän *1 momentin* mukaan valitus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kun muutoksenhaku aika alkaa kuluu päätöksen tiedoksisaannista, on mahdollista, että asianosaisen hakiessa muutosta rikosasian käsittely on edennyt oikeudenkäyntiin asti asian vastaanottaneessa jäsenvaltiossa. Valiokunnan mielestä muutoksenhakua ei ole perusteltua eikä tarpeen mahdollistaa asian käsittelyn edettyä toisessa jäsenvaltiossa tuohon vaiheeseen. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että valituksen tekemiselle asetetaan takaraja, jonka mukaan valitus on tehtävä viimeistään ennen kuin syyte on nostettu siinä jäsenvaltiossa, johon asia on siirretty. Takarajan asettaminen syytteen nostamiseen on perusteltua, sillä tällöin asia on edennyt oikeudenkäyntiin saakka. Lisäksi momentin ensimmäistä virkettä on kielellisesti selkeytetty.

#### ***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 16 ja 19 § muutettuina seuraavasti:*

#### ***Valiokunnan muutosehdotukset***

##### 16 §

#### *Asianosaisen kuuleminen*

Siirrettäessä esitutkinta tai syytetoimet Suomesta toiseen jäsenvaltioon rikosasian asian-

osaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen esitutkinnan tai syytetoimien siirtämistä koskevan päätöksen tekemistä. Kuulemisesta voidaan luopua, jos se aiheuttaa merkittävää viivästystä ottaen huomioon asian laadun, eikä kuulemisella todennäköisesti olisi ratkaisevaa merkitystä esitutkinnan tai syytetoimien siirtämisen edellytyksiä harkittaessa. *Rikoksesta epäillyn kuulemisesta voidaan luopua myös, jos kuuleminen merkittävästi vaarantaisi kyseisen rikoksen selvittämistä.*

(2 mom. kuten HE)

##### 19 §

#### *Muutoksenhaku*

Rikosasian asianosainen, jota koskeva esitutkinta tai syytetoimet on *päätetty siirtää* toisesta jäsenvaltiosta Suomeen tai Suomesta toiseen jäsenvaltioon, voi saattaa päätöksen käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Valitus on tehtävä neljäntoista päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista *ja viimeistään ennen kuin asiassa on nostettu syyte jäsenvaltiossa, johon asia on siirretty.* Käräjäoikeuden on viipymättä otettava asia käsiteltäväksi.

(2—5 mom. kuten HE)

**LaVM 5/2012 vp — HE 21/2012 vp**

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Aino-Kaisa Pekonen /vas
vpj.	Lars Erik Gästgivers /r	Jaana Pelkonen /kok
jäs.	James Hirvisaari /ps	Kristiina Salonen /sd
	Johanna Jurva /ps	Kari Tolvanen /kok
	Suna Kymäläinen /sd	Ari Torniainen /kesk
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.