

Prof. Dan Helenius

12.6.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: U-kirjelmä (U) 14/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä (KOM(2023) 185 lopullinen)

Yleistä

Euroopan komissio on 5.4.2023 tehnyt ehdotuksen asetukseksi rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä (KOM(2023) 185 lopullinen, jäljempänä asetusehdotus). Rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen tarkoittaa asetusehdotuksen mukaan menettelyn (kattaen koko menettelyn siitä hetkestä, kun henkilö todetaan epäillyksi) siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen, jotta rikos voitaisiin tutkia tai siitä nostaa syyte siihen parhaiten soveltuvassa jäsenvaltiossa.

Asetusehdotuksen tavoitteena on edistää jäsenvaltioissa tehokasta ja asianmukaista lainkäyttöä rikosasioissa luomalla yhteisiä sääntöjä, joiden mukaisesti rikosoikeudellinen menettely voidaan siirtää jäsenvaltiosta toiseen, jotta rajat ylittävää rikollisuutta voidaan torjua tehokkaasti ja varmistaa, että rikos tutkitaan tai siitä nostetaan syyte siihen parhaiten soveltuvassa jäsenvaltiossa (asetusehdotus s. 1).

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleisesti asetusehdotuksen tavoitteista ja rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä

Kuten edellä todettiin, rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisellä tarkoitetaan yhteistyömuotoa, jossa yksi valtio pyytää toista valtiota ryhtymään tutkinta- tai syytetoimenpiteisiin sellaisen rikoksen osalta, jota koskeva menettely on vireillä ensimmäisessä valtiossa. Menettely siirretään tällöin toiseen valtioon. Rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen voi ajankohtaistua kahdessa eri tilanteessa.¹ Näiden kahden eri tilanteen hahmottaminen on nähdäkseni tärkeää asetusehdotuksen sisällön ymmärtämiseksi.

Ensimmäisessä tilanteessa valtio pyytää toista valtiota harjoittamaan jo olemassa olevaa toimivaltaa, esim. niin, että rikoksen tekopaikkavaltio pyytää epäillyn kotivaltiota ryhtymään syytetoimenpiteisiin. Menettelyn siirtämisellä toinen valtio ryhtyy tällöin toimenpiteisiin, joihin se ei välttämättä muuten olisi ryhtynyt olemassa olevia toimivaltasäännöksiään soveltamalla.

Toisessa tilanteessa valtio pyytää toista valtiota ryhtymään toimenpiteisiin sellaisen rikoksen suhteen, jonka osalta toiselta valtiolta puuttuu toimivalta. Toimivalta luodaan siten toisessa valtiossa menettelyä siirtämällä, ja toimivalta johdetaan siten ensimmäisestä valtiossa ns. sijaislainkäytön periaatteen mukaisesti.

Asetusehdotuksen (s. 1) mukaan tarve rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämiselle voi eteenkin johtua siitä, että useammalla jäsenvaltiolla on toimivalta nostaa syyte samassa asiassa esim. silloin, kun rikos on tehty useamman jäsenvaltion alueella. Tämä saattaa puolestaan johtaa päällekkäisiin toimiin eri

¹ Ks. Nordiska ministerrådet, Straffrättslig jurisdiktion i Norden (Nord 1992:17), s. 60 ja Petter Asp – Annika Suominen, Straffrättens europeiska och internationella dimensioner. Lustus förlag 2022, s. 79.

jäsenvaltioissa, ja pahimmassa tapauksessa siihen, että henkilöä syytetään *ne bis in idem* -kiellon vastaisesti kahdesti samasta asiasta. Jäsenvaltioiden viranomaisten asianmukaisella koordinoinnilla voidaan puolestaan päästä lopputulokseen siitä, mikä valtio on soveliaimmin hoitamaan esitutkinta- ja syytetoimenpiteet, minkä jälkeen rikosoikeudelliset menettelyt voidaan siirtää tähän valtioon.

Tämä tarve liittyy edellä mainittuun ensimmäiseen tilanteeseen, jossa jäsenvaltio pyytää toista jäsenvaltiota harjoittamaan jo olemassa olevaa toimivaltaa. Toimivaltaa ei tässä tapauksessa harjoiteta sijaislainkäytön periaatteen nojalla, vaan esim. aktiivisen persoonallisuusperiaatteen nojalla epäillyn ollessa toisen jäsenvaltion kansalainen. Menettelyn siirtämisellä on tällöin käytännössä se vaikutus, että ensimmäinen jäsenvaltio voi pätevästi luopua omista toimenpiteistään ja esim. siirtää jo keräämänsä todistusaineiston toiseen jäsenvaltioon.

Asetusehdotus voisi kuitenkin tulla sovellettavaksi myös edellä mainitussa toisessa tilanteessa, jossa siirtämispyynnön vastaanottavalta valtiolta puuttuu kokonaan toimivalta rikoksen suhteen olemassa olevien toimivaltasääntönsä perusteella (ks. ehdotuksen s. 3-4). Tässä tapauksessa tavoitteena ei siis niinkään ole päällekkäisten toimien välttäminen, vaan yleisemmin tehokkaan ja asianmukaisen lainkäytön edistäminen sekä rankaisemattomuuden välttäminen. Kysymys voi esim. olla siitä, että henkilö on jo syytteessä muista rikoksista pyynnön vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jolta kuitenkin puuttuu toimivalta siirtämismenettelyn kohteena olevan rikoksen osalta. Yhteisen rangaistuksen määrittämisen ja suorittamisen kannalta voi kuitenkin olla asianmukaista, että kaikki henkilön tekemät rikokset käsitellään samaan aikaan samassa valtiossa. Kysymys voi myös olla siitä, että vastaanottava valtio ei luovuta henkilöä pyynnön esittävään valtioon, mutta ei myöskään ole itse toimivaltainen rikoksen suhteen. Toimivalta luodaan siten siirtämispyynnön vastaanottavassa valtiossa yksinomaan sen perusteella, että toinen valtio on pyytänyt menettelyn siirtämistä.

Suomen rikoslain (RL, 39/1889) mukaan tällaista toimivaltaa on mahdollista harjoittaa RL 1:8:n nojalla (sijaislainkäytön periaate), jonka mukaan:

Suomen ulkopuolella tehtyyn rikokseen, josta Suomen lain mukaan saattaa seurata yli kuuden kuukauden vankeusrangaistus, sovelletaan Suomen lakia, jos valtio, jonka alueella rikos on tehty, on pyytänyt rikoksen syytteesenpanoa suomalaisessa tuomioistuimessa tai rikoksen johdosta esittänyt pyynnön rikosentekijän luovuttamisesta, mutta pyyntöön ei ole suostuttu.

RL 1:8:n soveltaminen perustuu siten siihen ajatukseen, että Suomelta puuttuu toimivalta rikoksen suhteen muiden RL 1 luvun toimivaltasääntöjen nojalla, ja toimivalta johdetaan syytteesenpano- tai luovutuspyynnön tehneeltä valtiolta.² Mikäli Suomi sitä vastoin olisi toimivaltainen muun RL 1 lukuun sisältyvän toimivaltaperusteiden nojalla, toisen valtion syytteesenpano- tai luovutuspyyntö tarkoittaisi ainoastaan, että Suomi harjoittaisi jo olemassa olevaa toimivaltaa.

Rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä ei tällä hetkellä ole yhteisiä sääntöjä EU-tasolla, mutta useat käytännön toimijat, kuten Eurojust ja Euroopan oikeudellinen verkosto, ovat vaatineet tällaisia sääntöjä (ks. mm. asetusehdotus, s. 2). Myös rikosoikeudellisten tutkijoiden keskuudessa on pitkään peräänkuulutettu yhteisiä sääntöjä rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä EU:ssa.³ Asetusehdotuksen tavoitteet ovat siten kokonaisuudessaan erittäin kannatettavia.

² HE 1/1996 vp s. 23.

³ Ks. esim. André Klip, *European Criminal Law*, 4th edition. Intersentia 2021, s. 639-640.

Rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämistä koskevat tämänhetkiset eurooppalaiset ja kansalliset säännökset

Kuten todettiin, rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämistä ei tällä hetkellä säännellä EU-tasolla. Ruotsi esitti puheenjohtajakaudellaan heinäkuussa 2009 16 jäsenvaltion puolesta ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä (jäljempänä vuoden 2009 ehdotus puitepäätökseksi),⁴ mutta jäsenvaltiot päättivät lopettaa ehdotuksen käsittelyn, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan 1. joulukuuta 2009.

Koska yhteisiä EU-oikeudellisia säännöksiä rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä ei tällä hetkellä ole, jäsenvaltiot ovat soveltaneet erilaisia oikeudellisia välineitä, joilla ei ole yhdenmukaista oikeudellista kehystä kaikkialla EU:ssa. Kattavin tätä yhteistyömuotoa koskeva kansainvälinen instrumentti on Euroopan neuvostossa vuonna 1972 tehty yleissopimus rikosasian käsittelyn siirtämisestä (jäljempänä vuoden 1972 yleissopimus), jonka vain 13 jäsenvaltiota on ratifioinut. Suomi ei ole, päinvastoin kuin esim. Ruotsi ja Norja, liittynyt vuoden 1972 yleissopimukseen.

Myös vuonna 1959 keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 30/1981) 21 artikla mahdollistaa syytetoimenpiteisiin ryhtymisen toisen sopimusvaltion pyynnöstä. Siinä ei kuitenkaan säännellä siirtämismenettelyn yksityiskohdista, vaan niiden osalta on sovellettava kansallista lainsäädäntöä. Sopimusta on saatettu voimaan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetulla lailla (4/1994). Sopimusta täydentää vuonna 2000 tehty yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (SopS 88/2005). Koska Suomi ei ole vuoden 1972 yleissopimuksen osapuoli, rikosoikeudellisten menettelyjen siirtäminen on perustunut vuoden 1959 rikosoikeussopimukseen.

Lisäksi Suomen ja muiden Pohjoismaiden ylimpien syyttävöviranomaisten välillä on vuonna 1970 tehty yhteistyösopimus rikoksen syytteesenpanosta toisessa Pohjoismaassa kuin siinä missä rikos on tehty (jäljempänä pohjoismaainen yhteistyösopimus). Yhteistyösopimus ei kuitenkaan ole valtiosopimus eikä sitä ole saatettu voimaan eri Pohjoismaissa, mutta sitä on tästä huolimatta sovellettu käytännössä.⁵

Huomioon on lisäksi otettava neuvoston puitepäätös 2009/948/YOS rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta (jäljempänä vuoden 2009 puitepäätös). Puitepäätös luo ensi sijassa menettelyn jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteydenpidon järjestämiseksi sen selville saamiseksi, onko käynnissä rinnakkaisia rikosoikeudellisia menettelyjä, jotka koskevat samoja tosiseikkoja ja samaa henkilöä (2.1a art.). Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tulee puitepäätöksen mukaan pyrkiä yhteisymmärrykseen tehokkaasta ratkaisusta, jolla pyritään välttämään sellaisista rinnakkaisista menettelyistä johtuvat negatiiviset seuraukset ja kyseisten viranomaisten ajan ja voimavarojen hukka. Tehokas ratkaisu voi olla menettelyjen keskittäminen yhteen jäsenvaltioon, esimerkiksi rikosoikeudelliset menettelyt siirtämällä (johdannon peruste 4). Puitepäätös ei kuitenkaan velvoita jäsenvaltioita saavuttamaan yhteisymmärryksen menettelyjen keskittämisestä, eikä siinä myöskään säännellä rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämistä.

Puitepäätös implementoitiin Suomessa lailla rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (295/2012, toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annettu laki). Puitepäätöksen tapaan laki velvoittaa Suomen toimivaltaiset viranomaiset aloittamaan neuvottelut toisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jos vireillä on rinnakkainen menettely tarkoituksena saavuttaa tarkoituksenmukainen ratkaisu (3–9 §). Laki menee kuitenkin puitepäätöksen velvoitteita pidemmälle ja sääntelee myös esitutkinnan ja syytetoimien siirtämistä Suomen ja toisten EU-jäsenvaltioiden

⁴ EUVL C 219, 12.9.2009, s. 7-17.

⁵ Ks. He 1/1996 vp s. 23.

välillä (10–14 §). Sisällyttämällä lakiin säännökset myös esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä katsottiin, että puitepäätöksen tavoite sopia parhaiten soveltuvasta oikeuspaikasta toteutuisi tarkoituksenmukaisemmin.⁶

Mikäli kysymys siten on rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä Suomen ja toisen EU-jäsenvaltion välillä, sovelletaan tällä hetkellä toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annettua lakia. Jos puolestaan kysymys on Suomen ja EU:n ulkopuolisen valtion välisestä siirtämisestä, sovelletaan kansainvälistä oikeusapulakia (19 §).⁷

Kuten U-kirjelmässä (s. 12) todetaan, asetusehdotus syrjäyttäisi osittain toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annetun lain ainakin rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämistä koskevien säännösten osalta. Kun toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annettu laki koskee ainoastaan ”rinnakkaisia menettelyjä” (2 §), eli samaa epäiltyä tai syytettyä koskevia rikosoikeudellisia menettelyitä, jotka perustuvat joko osin tai kokonaan samoihin tosiseikkoihin, asetusehdotus koskisi kaikkia rikosoikeudellisia menettelyjä. Asetusehdotus on siten soveltamisalaltaan laajempi. Vuoden 2009 puitepäätöksen ja toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annetun lain tavoitteena on nimenomaan *ne bis in idem* -kiellon loukkaamisen välttäminen (eli samojen tai osittain samojen tosiseikkojen uudelleen tutkiminen, ks. HE 21/2012 vp s. 6-7), kun taas asetusehdotuksen tavoite on yleisemmin tehokkaan ja asianmukaisen lainkäytön edistäminen sekä rankaisemattomuuden välttäminen.

Vuoden 2009 puitepäätös ja asetusehdotus eivät kuitenkaan välttämättä poissulje toisiaan kokonaan siltä osin, kun on kysymys on neuvottelujen käymisestä päästäkseen yksimielisyyteen siitä, mikä valtio on sopivin syytetoimenpiteille (asetusehdotus s. 17 ja U-kirjelmä s. 12-13). Toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annettua lakia olisi kuitenkin tällöin voitava soveltaa laajemmin, kuin pelkästään ”rinnakkaisiin menettelyihin”.

Ehdotuksen säännös toimivallasta erityistapauksissa ja sen suhde muihin säännöksiin

Ehdotuksen 3 artikla koskee ehdotukseen perustuvaa toimivaltaa ”erityistapauksissa”. Lähtökohtana on, että ehdotusta sovellettaessa pyynnön vastaanottavalla valtiolla olisi toimivalta kaikkien sellaisten rikosten osalta, joihin voidaan soveltaa pyynnön esittävän valtion lakia.

Toimivaltaa ei kuitenkaan ole mahdollista perustaa ehdotuksen 3 artiklaan pelkästään sillä perusteella, että rikokseen voidaan soveltaa pyynnön esittävän valtion lakia, vaan toimivalta rajoitettu artiklassa lähemmin määriteltyihin tilanteisiin. Ehdotuksen 3.1 artiklan mukaan asetusta sovellettaessa pyynnön vastaanottavalla valtiolla on toimivalta kaikkien sellaisten rikosten osalta, joihin sovelletaan pyynnön esittävän valtion lakia, tilanteissa, joissa:

- a) se kieltäytyy puitepäätöksen 2002/584/YOS 4 artiklan 7 kohdan b alakohdan perusteella luovuttamasta pyynnön vastaanottavassa valtiossa olevaa epäiltyä tai syytettyä, joka on sen kansalainen tai asuu siellä;
- b) se 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 tiettyjen konkreettisten seikkojen vuoksi perusteltu syy uskoa, että luovuttaminen johtaisi asian erityisissä olosuhteissa jonkin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa ja perusoikeuskirjassa vahvistetun perusoikeuden ilmeiseen loukkaamiseen;

⁶ Ks. HE 21/2012 vp s. 3 ja 6-7.

⁷ Ks. HE 21/2012 vp, s. 3–4

- c) suurin osa rikoksen vaikutuksista tai merkittävä osa vahingosta, joka on osa rikoksen tunnusmerkistöä, on tapahtunut pyynnön vastaanottavan valtion alueella;
- d) pyynnön vastaanottavassa valtiossa on käynnissä muita tosiseikkoja koskeva rikosoikeudellinen menettely epäiltyä tai syytettyä vastaan ja epäilty tai syytetty on pyynnön vastaanottavan valtion kansalainen tai asuu siellä;
- e) pyynnön vastaanottavassa valtiossa on käynnissä samoja tai osittain samoja tosiseikkoja koskeva rikosoikeudellinen menettely muita henkilöitä vastaan ja siirrettävän rikosoikeudellisen menettelyn kohteena oleva epäilty tai syytetty on pyynnön vastaanottavan valtion kansalainen tai asuu siellä.

Ehdotuksen 3.2 artiklan mukaan jäsenvaltio voisi käyttää toimivaltaa, joka sillä on yksinomaan 1 kohdan nojalla, ainoastaan rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispynnön nojalla.

Ehdotettu toimivaltasäännös jättää nähdäkseni jonkin verran avoimia kysymyksiä sekä sen soveltamisalasta, että sen suhteesta Suomen rikoslain toimivaltasäännöksiin.

Ehdotuksen muotoilusta jää nähdäkseni ensinnäkin epäselväksi, että toimivallan harjoittaminen rikosoikeudellisen menettelyn siirtämispynnön johdosta on mahdollista kahdessa eri tilanteessa (ks. edellä erittelemäni tilanteet). Joko vaaditaan, että vastaanottava valtio on jo tavallisten kansallisten säännöstensä nojalla toimivaltainen kyseisen rikoksen suhteen, tai sitten toimivallan tulee perustua ehdotuksen 3 artiklassa lueteltuihin tilanteisiin. Se, että ehdotuksen soveltaminen on mahdollista näissä kahdessa eri tilanteissa, käy kuitenkin ilmi ehdotuksen perusteluista (s. 12):

Pynnön vastaanottava viranomainen voisi hyväksyä rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisen vain, jos sillä on toimivalta nostaa syyte kyseisestä rikoksesta. Siirtomenettelyn tehostamiseksi ehdotetussa 3 artiklassa säädetään, että pyynnön vastaanottavalle valtiolle artiklassa luetelluissa tilanteissa toimivalta tapauksissa, joissa se ei muutoin olisi toimivaltainen.

Myös ehdotuksen 13 artiklassa luetelluista siirtämispynnön hylkäämisperusteista ilmenee, että asetuksen soveltaminen edellyttää joko olemassa olevaa toimivaltaa, tai 3 artiklan perustuvaa toimivaltaa. Ehdotuksen 13.1 artiklan f kohdan mukaan pyyntöä on hylättävä, jos pyynnön vastaanottavalla valtiolla ei ole toimivaltaa kyseisen rikoksen osalta. Tällainen toimivalta voi perustua myös 3 artiklaan. Myös ehdotuksen johdannosta (s. 22-23 ehdotuksen englanninkielisessä versiossa) ilmenee, että vastaanottavan valtion toimivalta tulee perustua joko olemassa oleviin kansallisiin toimivaltasäännöksiin tai ehdotuksen 3 artiklaan:

The requested authority should not accept the transfer of criminal proceedings when [...] the requested State does not have jurisdiction over that criminal offence, unless it exercises jurisdiction provided under this Regulation.⁸

Ehdotuksen toimivaltasääntöä olisi siis nähdäkseni selkeytettävä niin, että siitä käy selkeästi ilmi, että asetuksen soveltaminen edellyttää pyynnön esittävän valtion lain soveltumisen lisäksi, että pyynnön vastaanottava valtio on toimivaltainen joko 1) tavallisten kansallisten toimivaltasäännöstensä nojalla, tai 2) ehdotuksessa eriteltyjen tilanteiden perusteella.

Edellä esitettyyn epäselvyyteen liittyen on myös huomioitava, että ehdotuksen 3 artiklan luettelemissa "erityistapauksissa" pyynnön vastaanottava valtio olisi useimpien valtioiden toimivaltasäännösten nojalla

⁸ Ehdotuksen suomenkielisessä versiossa (s. 24) on tässä kohdin käänkösvirhe, koska siinä annetaan ymmärtää, että vastaanottava valtio voisi hylätä siirtämispynnön, jos toimivalta kyseisen rikoksen suhteen perustuisi vain asetusehdotukseen.

toimivaltainen jo olemassa olevien toimivaltasääntöjensä nojalla. Kyseiset erityistapaukset koskevat nimittäin ainoastaan tilanteita, joissa epäilty tai syytetty on vastaanottavan valtion kansalainen tai asuu siellä (kohdat a-b ja d-e) tai sitä tilannetta, että "suurin osa rikoksen vaikutuksista tai merkittävä osa vahingosta, joka on osa rikoksen tunnusmerkistöä, on tapahtunut pyynnön vastaanottavan valtion alueella" (kohta c).

Jos epäilty tai syytetty on Suomen kansalainen tai asuu pysyvästi Suomessa, Suomen rikoslakia on mahdollista soveltaa RL 1:6:n (Suomalaisen tekemä rikos) ilmaiseman aktiivisen persoonallisuusperiaatteen nojalla. Mikäli toinen jäsenvaltio pyytäisi rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä Suomeen tällaisen henkilön osalta, Suomi voisi siten perustaa toimivaltansa suoraan RL 1:6:ään, eikä ehdotetulle 3 artiklalle olisi tarvetta. Korostettakoon, että RL 1:6 tulee sovellettavaksi siitä huolimatta, että tällaista henkilöä on pyydetty luovutettavaksi toiseen valtioon, mutta pyyntöön ei ole suostuttu. Tällaisessa tapauksessa ei siis sovelleta RL 1:8:ää, koska se on toissijainen suhteessa muihin RL 1 luvun toimivaltasääntöihin.⁹

Yhdeksi ongelmaksi saattaa tosin muodostua ehdotetussa 3 artiklassa käytetty asumisen käsite, joka vaikuttaisi olevan laajempi, kuin RL 1:6:ssä käytetty "pysyvän asumisen käsite". Ehdotuksen (s. 21) mukaan "vähintään kolmen kuukauden keskeytymätöntä oleskelua olisi useimmissa tapauksissa pidettävä riittävänä asuinpaikan toteamiseksi", kun taas RL 1:6:ssä tarkoitetaan Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä sellaista ulkomaalaista, joka on asettunut Suomeen asumaan muuten kuin tilapäisesti.¹⁰ Mikäli ehdotetussa 3 artiklassa käytetty asumisen käsite todella on laajempi, kuin RL 1:6:ssä käytetty käsite, toimivalta voisi poikkeuksellisesti olla tarpeen perustaa yksinomaan ehdotettuun 3 artiklaan. Suomen rikoslain osalta tämä puolestaan tarkoittaisi, että sovellettavaksi tulisi RL 1:6:n sijasta RL 1:8.

Jos kysymys on puolestaan siitä, että "suurin osa rikoksen vaikutuksista tai merkittävä osa vahingosta, joka on osa rikoksen tunnusmerkistöä, on tapahtunut pyynnön vastaanottavan valtion alueella" (kohta c), Suomi olisi lähtökohtaisesti toimivaltainen suoraan RL 1:1:n (Suomessa tehty rikos) ilmaiseman alueperiaatteen nojalla. Rikos katsottaisiin siis tehdyksi Suomessa, koska RL 1:10:n mukaan rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni.

Ongelmaksi saattaa tässä tapauksessa muodostua ehdotuksessa käytetty käsite "rikoksen vaikutukset", koska tämä vaikuttaisi koskevan myös sellaisia vaikutuksia, jotka eivät ole osa rikoksen tunnusmerkistöä. Rikosta ei nimittäin voida paikantaa Suomeen ainoastaan sillä perusteella, että se on johtanut negatiivisiin (esim. taloudellisiin) vaikutuksiin Suomessa, jos nämä eivät muodosta jonkin rikossäännöksen tunnusmerkistökiteijöitä.¹¹ Rikoksen aiheuttaman vahingon osalta ehdotuksessa (s. 19) todetaan puolestaan, että sitä "olisi otettava huomioon aina, kun se kuuluu rikoksen tunnusmerkistöön pyynnön vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaisesti", jolloin tällaista vahinkoa voidaan paikantaa Suomeen myös RL 1:10:n nojalla. Jos rikoksen vaikutukset sitä vastoin katsotaan kattavan myös sellaisia vaikutuksia, jotka eivät ole osa minkään rikoksen tunnusmerkistöä, toimivalta voisi tässäkin tapauksessa olla tarpeen perustaa yksinomaan ehdotettuun 3 artiklaan. Suomen rikoslain osalta sovellettavaksi tulisi puolestaan RL 1:8.

Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi mielestäni selvitettävä, millaisia vaikutuksia käsite "rikoksen vaikutukset" on tarkoitettu kattavan.

Ehdotuksessa todetaan, että asetus koskisi kaikki rikoksia (s. 12), eikä siinä siten aseteta esim. vähimmäisrangaistuskynnystä siirtämispynnön kohteena olevalle rikokselle (näin myös U-kirjelmä, s. 12). Siinä tapauksessa, että Suomi toimisi vastaanottavana valtiona ja harjoittaisi toimivaltaa tavallisten toimivaltasäännönsä nojalla, vähimmäisrangaistusta ei ole asetettu edellytykseksi toimivallan

⁹ HE 1/1996 vp s. 23.

¹⁰ HE 1/1996 vp s. 21–22. Vrt. myös ratkaisut KKO 2015:99 ja KKO 2019:12. "Vakinaisesti asuvan" henkilön käsitteestä ks. myös EU-tuomioistuimen ratkaisut asioissa C-66/08, *Kozłowski* ja C-123/08, *Wolzenburg*.

¹¹ HE 1/1996 vp s. 24.

harjoittamiselle RL 1:1:n (Suomessa tehty rikos), RL 1:2:n (Suomalaiseen tai Suomeen laskeutuvaan alukseen liittyvä rikos), RL 1:3:n (Suomeen kohdistunut rikos), RL 1:4:n (virka- ja sotilasrikos), RL 1:6:n (suomalaisen tekemä rikos)¹² tai RL 1:7:n (kansainvälinen rikos) nojalla. Sitä vastoin RL 1:5:n (suomalaiseen kohdistunut rikos) ja RL 1:8:n (muu Suomen ulkopuolella tehty rikos) soveltamisen edellytyksenä on, että rikoksesta saattaa Suomen lain mukaan seurata yli kuuden kuukauden vankeusrangaistus.

Kysymykseksi nousee tällöin, voidaanko tällaista kuuden kuukauden vähimmäisrangaistusedellytystä soveltaa ehdotettua asetusta sovellettaessa. Tätä on pohdittu myös U-kirjelmässä (s. 11), jonka mukaan "asetus ehdotetussa muodossaan vaikuttaisi edellyttävän soveltamisalan laajentamista siten, että soveltamisala olisi ilman voimassaolevassa laissa olevaa kuuden kuukauden rangaistuskynnystä ulotettava rikokseen, jonka käsittelyä toinen jäsenvaltio on pyytänyt".

Tässä on nähdäkseen eroteltava jo edellä mainitut tilanteet, joissa vastaanottava valtio on toimivaltainen jo kansallisten toimivaltasäännöstensä perusteella, ja joissa toimivalta perustuu yksinomaan ehdotuksen 3 artiklaan. Asetusehdotuksesta ei voida katsoa seuraavaan jäsenvaltioille velvoitetta muuttaa voimassaolevia toimivasäännöksiään muissa, kuin ehdotetun 3 artiklan tarkoittamissa tapauksissa.

Mikäli esittävä valtio esim. esittäisi rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä Suomeen sen perusteella, että rikos on kohdistunut suomalaiseen (vrt. ehdotuksen 5.2 artiklan j kohta), Suomi voisi harjoittaa toimivaltaa RL 1:5:n nojalla. Kysymys ei tällöin olisi ehdotetun 3 artiklan tarkoittamasta tapauksesta, vaan toimivalta perustuisi yksinomaan RL 1 luvun tavallisiin toimivaltasäännöksiin. Mikäli rikoksesta ei tässä tapauksessa saataisi seurata yli kuuden kuukauden vankeusrangaistus Suomen lain mukaan, Suomella ei olisi toimivalta kyseisen rikoksen osalta, jolloin kyseessä olisi ehdoton hylkäämisperuste ehdotuksen 12.1 artiklan f kohdan perusteella. Asetusehdotuksen ei tässä tapauksessa voida katsoa edellyttävän voimassaolevan RL 1:5:n soveltamisalan laajentamista.

Sama koskee nähdäkseen lähtökohtaisesti myös RL 1:8:ää. Mikäli esittävä valtio esim. esittäisi rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä Suomeen sen perusteella, että Suomessa on käynnissä samoja tai muita tosiseikkoja koskeva rikosoikeudellinen menettely epäiltyä tai syytettyä vastaan (vrt. ehdotuksen 5.2 artiklan f kohta), eikä kysymys ole muutoin ehdotuksen 3 artiklan tarkoittamasta tapauksesta, Suomi voisi harjoittaa toimivaltaa RL 1:8:n nojalla. Kysymys voisi esim. olla huumausainerikos- tai ihmiskauppavyyhdistä, johon liittyy ulkomailla tehtyjä lievempiä rikoksia, joiden osalta Suomi ei ole toimivaltainen esim. sen johdosta, että epäilty tai syytetty ei ole Suomen kansalainen eikä asu täällä. Silti voi olla asianmukaista käsitellä myös tällaiset rikokset Suomessa mm. yhteisen rangaistuksen määräämisen kannalta.

Vaikka kysymys olisi tällöin toisen valtion esittämään siirtämispyyntöön perustuvasta toimivallasta, kysymys ei olisi ehdotukseen 3 artiklaan perustuvasta toimivallasta, vaan yksinomaan voimassaolevaan RL 1:8:ään perustuvasta toimivallasta. Tässäkin tapauksessa Suomella ei olisi toimivalta kyseisen rikoksen suhteen, mikäli kuuden kuukauden vähimmäisrangaistusvaatimus ei täyty, jolloin kyseessä olisi ehdoton hylkäämisperuste ehdotuksen 12.1 artiklan f kohdan perusteella. Asetusehdotuksen ei tässäkään tapauksessa voida katsoa edellyttävän kyseisestä vähimmäisrangaistusvaatimuksesta luopumista.

Ainoa poikkeus tähän saattaa muodostaa edellä mainitut kaksi tilannetta, jossa epäilty tai syytetty asuu ehdotuksen 3 artiklassa tarkoittamassa mielessä Suomessa, mutta ei asu täällä pysyvästi RL 1:6:n tarkoittamassa mielessä ja jossa sellaiset rikoksen vaikutukset, jotka eivät kuulu rikoksen tunnusmerkistöön, ovat tapahtuneet Suomessa. Koska toimivalta perustuisi näissä tapauksissa yksinomaan ehdotuksen 3 artiklaan, voi olla tarpeen luopua RL 1:8:n kuuden kuukauden vähimmäisvankeusrangaistusedellytyksestä.

¹² Poikkeuksena, jos rikos on tehty millekään valtiolle kuulumattomalla alueella, jolloin toimivallan edellytyksenä on kuuden kuukauden vähimmäisvankeusrangaistus.

Ehdotuksen 3 artiklan suhde RL 1:8:n on myös siltä kannalta ongelmallinen, että RL 1:8:n soveltamisedellytyksenä on, että luovutus- tai syytteesenpanopyynnön esittäneen valtion on oltava valtio, jonka alueella rikos on tehty.¹³ Ehdotuksen mukaan pyynnön rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä voi sitä vastoin esittää jokainen valtio, jolla on toimivalta rikoksen suhteen, ts. myös muu valtio, kuin tekopaikkavaltio, voi esittää tällaisen pyynnön.

Mikäli Suomen toimivalta perustuisi yksinomaan voimassa olevaan RL 1:8:ään (vrt. edellä esitetty esimerkki, jossa huumausainerikos- tai ihmiskauppavyyhtiin liittyvien rikosten käsittely siirretään Suomeen), Suomi voisi hylätä siirtämispyynnön puuttuvan toimivallan vuoksi (ehdotuksen 12.1 artiklan f kohta), jos pyynnön esittänyt valtio ei ole tekopaikkavaltio.

Jos toimivalta sitä vastoin poikkeuksellisesti perustuisi yksinomaan ehdotuksen 3 artiklaan (ks. edellä mainitut tilanteet, jossa epäilty tai syytetty asuu Suomessa, mutta ei pysyvästi, ja jossa sellaiset rikoksen vaikutukset, jotka eivät kuulu rikoksen tunnusmerkistöön, ovat tapahtuneet Suomessa), Suomi ei voisi asettaa toimivallan harjoittamisen edellytykseksi, että siirtämispyynnön on tehnyt tekopaikkavaltio. Tässä tapauksessa pyynnön voisi kuitenkin hylätä sillä yleisperusteella, että "rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen ei ole tehokkaan ja asianmukaisen oikeudenkäytön mukaista" (ehdotuksen 12.2 artiklan b kohta).

Ehdotuksen 3 artikla nykyisessä muodossaan johtaa siten mielestäni varsin monimutkaiseen kokonaisuuteen, kun otetaan huomioon sen suhde ehdotuksen 13 artiklan hylkäämisperusteisiin ja Suomen kansallisiin toimivaltasääntöihin. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi siten mielestäni pohdittava, olisiko kyseisen toimivaltasäännöksen sisältöä mahdollista selkeyttää.

Tähän liittyen huomioon on lopuksi myös otettava, että ehdotuksen 3 artiklan sisältämä toimivaltasääntö on muotoiltu suppeammaksi, kuin vuoden 1972 yleissopimuksen 2 artiklan toimivaltasääntö. Kyseinen artikla antaa jokaiselle sopimusvaltiolle toimivallaan ryhtyä syytetoimenpiteisiin jokaisen sellaisen rikoksen osalta, johon toisen sopimusvaltion laki soveltuu ja jonka osalta toinen sopimusvaltio on pyytänyt menettelyjen siirtämistä. Ehdotuksesta poiketen vuoden 1972 yleissopimuksen soveltamisala ei siten ole rajoitettu tiettyihin tilanteisiin, vaan se koskee kaikkia rikoksia, joiden osalta toisella sopimusvaltiolla on toimivalta edellyttäen, että kyseinen valtion on pyytänyt menettelyjen siirtämistä.¹⁴

Myös vuoden 2009 ehdotuksessa puitepäätökseksi ehdotettiin, että puitepäätöksen soveltamiseksi millä tahansa jäsenvaltiolla olisi toimivalta kansallisen lainsäädäntönsä nojalla nostaa syyte mistä tahansa rikoksesta, johon sovelletaan toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä. Toimivallan harjoittaminen yksinomaan sen perustella, että rikokseen soveltuu toisen jäsenvaltion lainsäädäntö, olisi ehdotuksen mukaan ollut mahdollista ainoastaan rikosoikeudellisen menettelyn siirtämistä koskevan pyynnön nojalla (ehdotuksen 5 artikla).

Vastaava koskee myös RL 1:8:n sääntelemää sijaislainkäytön periaatetta. RL 1:8:n soveltamisen lähtökohtana on kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen ja kuuden kuukauden vähimmäisvankeusrangaistuksen lisäksi ainoastaan, että valtio, jossa rikos on tehty, on esittänyt pyynnön rikoksen syytteesen panosta tai rikosentekijän luovuttamisesta. RL 1:8 soveltuu nimenomaan tilanteisiin, joissa rikokseen ei voida soveltaa muita RL 1 luvussa mainittuja liittymäsääntöjä, vaan toimivallan ainoana perustana on toisen valtion esittämä pyyntö.¹⁵

¹³ Ks. tämän edellytyksen perusteluista HE 1/1996 vp s. 22-23.

¹⁴ Ks. myös Explanatory Report – ETS 73 – Transfer of Proceedings in Criminal Matters, s. 11-12.

¹⁵ Ks. He 1/1996 vp s. 23: "Sijaislainkäytön periaatteen mukaan rikokseen voidaan soveltaa rikosentekijän oleskeluvaltion rikoslainsäädäntöä, vaikka rikoksella ei ole muuta liittymäkohtaa tähän valtioon eikä mikään tämän luvun 1—7 §:n säännöksistä sovellu siihen."

Ehdotuksen 3 artiklan rajoitettu soveltamisala saattaa nähdäkseni johtaa siihen, että asetusehdotusta ei voida soveltaa joissakin tilanteissa, joissa rikosoikeudellisen menettelyn siirtäminen voisi olla tehokkaan ja asianmukaisen oikeudenkäytön mukaista. Esimerkkinä voidaan ottaa useampaan valtioon liittyvä ihmiskauppavyyhti. Suurin osa vyyhtiin liittyvistä rikoksista on tehty yhden jäsenvaltion alueella ja tämä valtio on ryhtynyt rikosoikeudellisiin menettelyihin. Vyyhtiin liittyy kuitenkin muualla tehtyjä rikoksia (esim. lievempiä omaisuus- tai pahoinpitelyrikoksia), joiden osalta kyseinen jäsenvaltio ei ole toimivaltainen esim. sen johdosta, että syytetty tai epäilty ei ole tämän valtion kansalainen eikä asu siellä. Tässä tapauksessa jäsenvaltiolta puuttuisi toimivalta sekä olemassa olevien kansallisten toimivaltasäännönsä, että ehdotuksen 3 artiklan nojalla, eikä asetusehdosta voida soveltaa. Silti voisi olla tehokkaan ja asianmukaisen oikeudenkäytön mukaista, että kaikki yhteen liittyvät siirretään samaan valtioon. Vuoden 1972 yleissopimuksen mukaan tähän riittäisi, että toisen valtion laki soveltuu yhteen liittyviin rikoksiin, kun ehdotuksen 3 artikla on puolestaan rajattu tiettyihin tilanteisiin.

Suomen lainsäädännön kannalta esimerkkitalanne ei välttämättä olisi ongelmallinen, koska RL 1:8:n soveltamisala ei ole rajattu samalla tavalla, kuin ehdotuksen 3 artiklan, vaan se mahdollistaa toimivallan harjoittamisen varsin laajasti toisen valtion syytteenpanopyynnön perusteella. Kaikilla jäsenvaltiolla ei kuitenkaan välttämättä ole RL 1:8:ää vastaavia laajoja toimivaltasäännöksiä olemassa olevassa lainsäädännössään.

Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi siten mielestäni pohdittava, olisiko ehdotuksen toimivaltasäännöstä asianmukaista laajentaa vastaamaan vuoden 1972 yleissopimuksen toimivaltasäännöstä.

Rikosoikeudellisesta menettelystä luopuminen, sen keskeyttäminen tai lopettaminen

Ehdotuksen 4 artiklan mukaan:

Jäsenvaltio, jolla on kansallisen lainsäädäntönsä nojalla toimivalta nostaa syyte rikoksesta, voi tämän asetuksen soveltamiseksi luopua rikosoikeudellisesta menettelystä epäiltyä tai syytettyä vastaan tai keskeyttää tai lopettaa sen, jotta mainittua rikosta koskeva rikosoikeudellinen menettely voidaan siirtää mainitun rikoksen osalta pyynnön vastaanottavaan jäsenvaltioon.

Kyseinen sääntö on tärkeä sen takia, että jäsenvaltio, joka esittää toiselle jäsenvaltiolle pyynnön rikosoikeudellisen menettelyn siirtämisestä, tulee pätevästi voida luopua omista menettelyistään sellaisen jäsenvaltion hyväksi, jolla katsotaan olevan paremmat edellytykset syytetoimiin. Säännös on tärkeä varsinkin sellaisten jäsenvaltioiden osalta, joiden oikeusjärjestys perustuu syytepaktoon (ehdotus, s. 12).

Suomen lainsäädännön kannalta herää tällöin kysymys, millä perustein esitutkinta- tai syytetoimenpiteet on mahdollista lopettaa toisen jäsenvaltion hyväksi. U-kirjelmässä (s. 11-12) viitataan esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 9 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan jos viranomainen sen perusteella, mitä muussa laissa säädetään, jättää ryhtymättä toimenpiteisiin rikoksesta epäillyn saattamiseksi syytteeseen, esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain erityisestä syystä. Nimenomaisena esitutkinnan lopettamisperusteena ei kuitenkaan U-kirjelmän mukaan mainita sitä, että tutkinta olisi siirretty vieraaseen valtioon. Vaikka esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 2 momentin voitaisiin tulkita kattavan myös tilanteet, joissa rikoksen tutkinta on siirretty vieraaseen valtioon, selvyuden vuoksi saattaisi U-kirjelmän mukaan olla tarpeen lisätä lainsäädäntöön nimenomainen peruste päättää esitutkinta sanotulla perusteella.

Tämän osalta totean, että toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 21/2012 vp s. 21) on katsottu, että esitutkina olisi mahdollista päättää Suomessa

esitutkintalain 3 luvun 10 §:n 1 momentin nojalla tilanteessa, jossa esitutkina on siirretty toiseen jäsenvaltioon. Mainitun säännöksen mukaan syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista. Rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 §:n mukaan syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta muun muassa tilanteessa, jossa oikeudenkäyntiä on pidettävä tarkoituksettomana ottaen huomioon muut seikat. Hallituksen esityksen mukaan oikeudenkäyntiä voitaisiin pitää tarkoituksettomana, jos samoja tosiseikkoja ja samaa henkilöä koskeva oikeudenkäynti on vireillä toisessa jäsenvaltiossa.

Näin ollen asetusehdotuksen kannalta voisi vielä pohtia, olisiko voimassaoleva esitutkintalain 3 luvun 10 §:n 1 momentti riittävä peruste esitutkintatoimenpiteiden lopettamiselle Suomessa tapauksessa, jossa rikosoikeudellinen menettely on siirretty toiseen jäsenvaltioon.

Espoossa 12.6.2023



Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori