

**Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 54 ja 58 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Lailla on pantu täytäntöön 13 päivänä kesäkuuta neuvoston vuonna 2002 puitepäättös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä. Lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että kiinniottamis- ja luovuttamispyynnön vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten tekisi syyttäjä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön esityksestä. Lisäksi ehdotetaan, että pyynnön toiselle jäsenvaltiolle erityissäännöstä poikkeamisesta tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten voisi tehdä vain syyttäjä.

Esityksen taustalla ovat Euroopan unionin tuomioistuimen on 10 päivänä marraskuuta 2016 antamat tuomiot, joissa täsmennetään puitepäättöksessä tarkoitettua oikeusviranomaisen käsitettä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

**PERUSTELUT**

**1 Nykytila**

**1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

Rikoksen johdosta tapahtuva henkilöiden luovuttaminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä perustuu nykyisin eurooppalaiseen pidätysmääräykseen. Euroopan unionin neuvosto antoi 13 päivänä kesäkuuta 2002 puitepäättöksen eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (2002/584/YOS), jäljempänä puitepäättös. Puitepäättökseen on tehty muutos neuvoston 26 päivänä helmikuuta 2009 tehdyllä puitepäättöksellä 2009/299/YOS, joka koskee poissaolopäätöksiä. Puitepäättös on pantu Suomessa täytäntöön pääosin 1 päivänä tammikuuta 2004 voimaantulleella lailla rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1283/2003), jäljempänä EU-luovuttamislaki.

Puitepäättöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan eurooppalaisella pidätysmääräyksellä tarkoitetaan oikeudellista päätöstä, jonka jäsenvaltio on antanut etsityn henkilön kiinni ottamiseksi ja luovuttamiseksi toisen jäsenvaltion toimesta syytetoimenpiteitä tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemista varten. EU-luovuttamislain terminologiassa kiinniottamista ja luovuttamista koskeva pyyntö vastaa puitepäättöksessä käytettyä termiä eurooppalainen pidätysmääräys.

Puitepäättöksen 6 artikla koskee toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä. Artiklan 1 kohdan mukaan pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen on pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion sellainen oikeusviranomainen, jolla on kyseisen valtion lainsäädännön mukaan

toimivalta antaa eurooppalainen pidätysmääräys. EU-luovuttamislain 54 §:n (733/2011) nojalla pyynnön kiinniottamisesta ja luovuttamisesta Suomeen vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten tekee Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Syytetoimenpiteitä koskevan pyynnön tekee 54 §:n nojalla syyttäjä, joka on toimivaltainen ajamaan syytettä kysymyksessä olevassa rikosasiassa. Lain 53 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä luovuttamispyyntö voidaan tehdä. Pykälän 2 momentin nojalla vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan luovuttamispyynnön edellytyksenä on, että pyynnön perusteena olevasta teosta on annettu täytäntöönpanokelpoinen tuomio Suomessa ja tuomittu seuraamus on vähintään neljän kuukauden vankeusrangaistus.

Menettely henkilön luovuttamiseksi toisesta jäsenvaltiosta Suomeen on monivaiheinen. Luovuttamispyynnön valmistelua varten toimivaltaisen viranomaisen on hankittava EU-luovuttamislain 14 §:n nojalla edellytetyt tiedot, jotka koskevat luovuttamispyynnön sisältöä. Näitä tietoja ovat muun muassa luovutettavaksi pyydetävän henkilöllisyys ja rikoksen luonne ja tekoolosuhteet. Yleensä on myös selvitettävä muun muassa luovutettavaksi pyydettyä koskevat mahdolliset muut rikosasiat. Puitepäätöksen nojalla pääsääntönä on, että luovuttamisasiassa jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset pitävät yhteyttä suoraan keskenään. Kun henkilö on luovuttamispyynnön johdosta otettu kiinni toisessa jäsenvaltiossa, menettely edellyttää Suomen toimivaltaiselta viranomaiselta jatkotoimenpiteitä, esimerkiksi mahdollista lisätietojen toimittamista ja luovuttamisen käytännön järjestelyjä.

Euroopan unionin tuomioistuin on 10 päivänä marraskuuta 2016 asioissa C-452/16 PPU *Poltorak* ja C-477/16 PPU *Kovalkovas* antamissaan tuomioissa täsmentänyt puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua *oikeudellisen päätöksen* ja 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua *oikeusviranomaisen* käsitettä. Tuomioistuimen mukaan mainittuja säännöksiä on tulkittava siten, ettei poliisiviranomaisia tai ministeriön kaltaista täytäntöönpanovaltaa käyttävää viranomaista voida pitää oikeusviranomaisena eikä näiden viranomaisten tekemiä eurooppalaisia pidätysmääräyksiä oikeudellisina päätöksinä. Tuomioistuimen mukaan oikeusviranomaisen käsite ei kuitenkaan kata ainoastaan jäsenvaltion tuomareita tai tuomioistuimia vaan käsite on ymmärrettävä puitepäätöksen asiayhteydessä siten, että se voi kattaa laajemmin asianomaisessa oikeusjärjestyksessä lainkäyttöön osallistuvat viranomaiset (authorities required to participate in administering justice) poliisiviranomaisia lukuun ottamatta.

Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain (953/2009) 1 §:n mukaan Rikosseuraamuslaitos on oikeusministeriön alainen. Lain 3 §:n mukaan laitoksen tehtävänä on muun muassa rangaistusten täytäntöönpano ja valvonta. Laitoksen tehtäviin ei kuulu lainkäyttö. Edellä selostettujen unionin tuomioistuimen antamien ratkaisujen johdosta on perusteltua katsoa, ettei Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä tule enää jatkossa määritellä oikeusviranomaiseksi, jolla on toimivalta tehdä pyyntö kiinniottamisesta ja luovuttamisesta Suomeen vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Tuomioissa esitetyn tulkinnan mukaisesti tämä toimivalta tulisi antaa Suomessa syyttäjälle tai tuomioistuimelle, koska niitä on selvästi pidettävä puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina oikeusviranomaisina.

Tuomioistuimen tehtävä on tuomiovallan käyttö. Varsinaiset rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevat päätökset eivät Suomessa kuulu tuomioistuimen tehtäviin. Tuomioistuin on toimivaltainen päättämään henkilön luovuttamisesta toiseen jäsenvaltioon ja säilöön ottamisen voimassa pitämisestä EU-luovuttamislain mukaisesti. Suomen tekemän luovuttamispyynnön perusteena oleva

täytäntöönpanokelpoinen tuomio tai vangitsemispäätös on aina tuomioistuimen tekemä. Tuomioistuin ei sen sijaan ole toimivaltainen tekemään itse luovuttamispyyntöjä. Tuomioistuimilla ei näin ollen ole luovuttamispyynnön tekemistä vastaavia tehtäviä eikä tällainen tehtävä sopisi ongelmattomasti tuomioistuimen nykyiseen rooliin. Tuomioistuimilla ei myöskään ole tukena kansainvälisten asioiden hoitamisessa valtakunnansyyttäjänviraston kaltaista keskusviranomaista.

Syyttäjän tehtäviin kuuluu yleisesti rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen (laki syyttäjälaitoksesta (439/2011) 6 §). Syyttäjän toimivaltaan on jo EU-luovuttamislain voimaantulosta lähtien kuulunut luovuttamispyynnön tekeminen syytetoimenpiteitä varten. Syyttäjillä on luovuttamisasioissa laaja kokemus ja vakiintuneita käytäntöjä. Valtakunnansyyttäjänvirasto on laatinut syyttäjille EU-luovuttamislain soveltamista koskevan käsikirjan, jossa on tarkempia menettelyohjeita syyttäjille. Käsikirjaa päivitetään säännöllisesti. Syyttäjälle on myös säädetty rangaistuksen täytäntöönpanon turvaamista koskevia tehtäviä kansallisissa asioissa ja valtioiden välisessä yhteistyössä. Esimerkiksi pakkokeinolain (806/2001) 2 luvun 12 §:n nojalla syyttäjä voi tehdä tuomioistuimelle vaatimuksen ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun määräämisestä vangittavaksi tai pidettäväksi edelleen vangittuna ennen rangaistuksen täytäntöönpanon aloittamista. Tuomittujen siirtoa Euroopan unionissa koskevan puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annetun lain (1169/2011) 7 §:n nojalla syyttäjä tekee Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön esityksestä tuomioistuimelle vaatimuksen toisessa jäsenvaltiossa tuomitun seuraamuksen mukauttamisesta. Näin ollen vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan luovuttamispyynnön tekeminen soveltuisi syyttäjän tehtäväksi.

Edellä esitetyillä perusteilla on katsottava, että syyttäjä on sopivampi viranomainen kuin tuomioistuin tekemään luovuttamispyynnöt vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten.

Erityissäännön noudattamista koskevan EU-luovuttamislain 58 §:n 1 momentin mukaan jäsenvaltiosta Suomeen luovutettua henkilöä ei saa asettaa syytteeseen tai rangaista tai häneltä riistää vapautta muusta ennen luovuttamista tehdystä rikoksesta kuin siitä, joka oli luovuttamisen perusteena. Pykälän 2 momentin nojalla tästä kiellosta voidaan poiketa muun muassa henkilön luovuttaneen jäsenvaltion suostumuksella. Pykälän 3 momentin nojalla tämän jäsenvaltion suostumusta tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon voi pyytää syyttäjä tai Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Koska edellä esitetyistä syistä on perusteltua katsoa, että luovuttamispyynnöt vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten tekisi jatkossa syyttäjä, tulisi myös toimivallan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan suostumuksen pyytämiseen jäädä yksinomaan syyttäjälle. Rikosseuraamuslaitoksella ei siten enää jatkossa tulisi olla toimivaltaa pyytää toisten jäsenvaltioiden suostumusta tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon.

## **1.2 Lainsäädäntö Ruotsissa ja Tanskassa**

Ruotsissa ennen edellä selostettuja EU:n tuomioistuimen ratkaisuja C-452/16 PPU ja C-477/16 PPU toimivaltainen viranomainen antamaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen täytäntöönpanemista varten oli poliisihallitus (Rikspolisstyrelsen). Asiassa C-452/16 PPU oli kysymys nimenomaan Ruotsin poliisihallituksen tekemästä eurooppalaisesta

pidätysmääräyksestä. Ruotsissa tuli 9 päivänä joulukuuta 2016 voimaan laki, jolla toimivaltainen viranomaisiin muutettiin syyttäjäksi.

Tanskassa toimivaltainen viranomaisiin antamaan eurooppalaiset pidätysmääräykset oli aikaisemmin oikeusministeriö. Tanskassa tuli 1 päivänä kesäkuuta 2016 voimaan laki, jolla toimivaltainen viranomaisiin muutettiin syyttäjäksi.

## **2 Ehdotetut muutokset**

Esityksessä ehdotetaan EU-luovuttamislain 54 §:n muuttamista siten, että luovuttamispyynnön vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten tekisi syyttäjä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön esityksestä. Toimivaltaisia syyttäjiä ei säännöksessä rajattaisi syyttäjiin, joilla on tai on ollut toimivalta ajaa syytettyä käsillä olevassa asiassa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tehtävänä olisi jatkossakin valmistella asia luovuttamispyynnön tekemistä varten. Siten keskushallintoyksikkö arvioisi, täytyvätkö 53 §:n 2 momentissa säädetty edellytykset luovuttamispyynnön tekemiselle ja onko asiassa muun muassa tuomitun menettely ja jäljellä olevan vankeusrangaistuksen pituus huomioon ottaen syytä tehdä luovuttamispyyntö.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö tekisi esityksen syyttäjälle luovuttamispyynnön tekemiseksi. Syyttäjä arvioisi esityksen ja päättäisi luovuttamispyynnön tekemisestä. Harkitessaan luovuttamispyynnön tekemistä syyttäjän tulisi arvioida EU-luovuttamislain 53 §:n 2 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyminen. Syyttäjän tulisi noudattaa, mitä säädetään syyttäjälaitoksesta annetun lain (439/2011) 6 §:ssä syyttäjän tehtävistä. Nämä syyttäjän velvoitteet koskevat syyteharkinnan lisäksi muitakin syyttäjälle säädettyjä rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen liittyviä velvollisuuksia (HE 286/2010 vp, s. 18). Siten syyttäjän tulisi asiassa huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla.

Koska syyttäjä olisi puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu eurooppalaisen pidätysmääräyksen antanut toimivaltainen oikeusviranomaisiin, vastaisi syyttäjä yhteydenpidosta toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisiin kanssa myös vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten tehdyn luovuttamispyynnön täytäntöönpanossa. Syyttäjä toimisi yhteydenpidossa tarvittaessa yhteistyössä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön kanssa.

Esityksessä ehdotetaan myös EU-luovuttamislain 58 §:n 3 momentin muuttamista siten, että Rikosseuraamuslaitoksella ei enää jatkossa olisi toimivaltaa pyytää toisten jäsenvaltioiden suostumusta tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon. Tämä toimivalta jäisi siten yksinomaan syyttäjälle.

## **3 Esityksen vaikutukset**

Esityksellä ei ole merkittäviä yhteiskunnallisia tai julkistalouteen kohdistuvia vaikutuksia.

Ehdotettu tehtävä olisi syyttäjälle uusi. Koska syyttäjän olisi jatkossa tehtävä syytetoimenpiteitä koskevien luovuttamispyyntöjen lisäksi myös vapausrangaistusten täytäntöönpanoa koskevat pyynnöt, lisääntyisi syyttäjän työmäärä jonkin verran. Rikosseuraamuslaitos on tehnyt vuosittain noin 30-35 luovuttamispyyntöä vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Koska Rikosseuraamuslaitos jatkossakin valmistelisi asian syyttäjälle esitettäväksi, säilyisi suuri osa

tällaisten luovuttamisasioiden edellyttämästä työstä Rikosseuraamuslaitoksella. Syyttäjän tehtävänä olisi pääasiassa esitetyn luovuttamispyynnön arviointi, valmisteleminen lähetettäväksi toisille jäsenvaltioille ja luovuttamisasian hoitaminen henkilön kiinniottamisen jälkeen. Henkilön luovuttamisen toimeenpanon hoitaisi jatkossakin poliisi.

Sekä Rikosseuraamuslaitos että syyttäjä hoitaisivat ehdotetut tehtävät valtiontalouden kehyspäättösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Toimivaltaisen oikeusviranomaisen nimeäminen syyttäjäksi vastaisi selvästi EU:n tuomioistuimen ratkaisujen C-452/16 PPU ja C-477/16 PPU asettamia edellytyksiä. Näin ollen Suomen järjestelmä olisi toisten jäsenvaltioiden viranomaisille selkeämpi.

#### **4 Asian valmistelu**

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Oikeusministeriö pyysi luonnoksesta lausuntoa...

#### **5 Voimaantulo**

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## **Laki**

### **rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 54 ja 58 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 54 § ja 58 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 54 § laissa 733/2011 ja 58 §:n 3 momentti laissa 1174/2011, seuraavasti:

54 §

#### *Toimivaltaiset viranomaiset*

Edellä 53 §:n 1 momentissa tarkoitetun syytetoimenpiteitä koskevan pyynnön tekee syyttäjä, joka on toimivaltainen ajamaan syytettä kysymyksessä olevassa rikosasiassa. Vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan 53 §:n 2 momentissa tarkoitetun pyynnön tekee syyttäjä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön esityksestä.

58 §

#### *Erityissäännön noudattaminen*

---

Edellä 2 momentin 7 kohdassa tarkoitettua suostumusta voi pyytää syyttäjä, joka on toimivaltainen ajamaan syytettä kysymyksessä olevassa rikosasiassa tai erityisestä syystä muu syyttäjä. Pynnön perusteena tulee olla 60 §:ssä tarkoitettu vangitsemispäätös, ja pyynnön liitteenä tulee olla Suomeen luovutetun kirjallinen lausuma pyynnöstä. Suostumusta tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon voi pyytää syyttäjä. Tässä momentissa tarkoitettujen pyyntöjen tulee sisältää 14 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot.

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20

Tasavallan Presidentti  
Sauli Niinistö

Oikeus- ja työministeri  
Jari Lindström

**Laki**

**rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 54 ja 58 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 54 § ja 58 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 54 § laissa 733/2011 ja 58 §:n 3 momentti laissa 1174/2011, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

54 §

*Toimivaltaiset viranomaiset*

Edellä 53 §:n 1 momentissa tarkoitetun syytetoimenpiteitä koskevan pyynnön tekee syyttäjä, joka on toimivaltainen ajamaan syytettä kysymyksessä olevassa rikosasiassa. Vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan 53 §:n 2 momentissa tarkoitetun pyynnön tekee Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö.

*Ehdotus*

54 §

*Toimivaltaiset viranomaiset*

Edellä 53 §:n 1 momentissa tarkoitetun syytetoimenpiteitä koskevan pyynnön tekee syyttäjä, joka on toimivaltainen ajamaan syytettä kysymyksessä olevassa rikosasiassa. Vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan 53 §:n 2 momentissa tarkoitetun pyynnön tekee *syyttäjä* Rikosseuraamuslaitoksen *keskushallintoyksikön esityksestä*.

*Erityissäännön noudattaminen*

Edellä 2 momentin 7 kohdassa tarkoitettua suostumusta voi pyytää syyttäjä, joka on toimivaltainen ajamaan syytettä kysymyksessä olevassa rikosasiassa tai erityisestä syystä muu syyttäjä. Pyynnön perusteena tulee olla 60 §:ssä tarkoitettu vangitsemispäätös, ja pyynnön liitteenä tulee olla Suomeen luovutetun kirjallinen lausuma pyynnöstä. Suostumusta tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon voi pyytää syyttäjä tai *Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö*. Tässä momentissa tarkoitettujen pyyntöjen tulee sisältää 14 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot.

*Erityissäännön noudattaminen*

Edellä 2 momentin 7 kohdassa tarkoitettua suostumusta voi pyytää syyttäjä, joka on toimivaltainen ajamaan syytettä kysymyksessä olevassa rikosasiassa tai erityisestä syystä muu syyttäjä. Pyynnön perusteena tulee olla 60 §:ssä tarkoitettu vangitsemispäätös, ja pyynnön liitteenä tulee olla Suomeen luovutetun kirjallinen lausuma pyynnöstä. Suostumusta tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon voi pyytää syyttäjä. Tässä momentissa tarkoitettujen pyyntöjen tulee sisältää 14 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot.

Tämä laki tulee voimaan      päivänä      kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20

Tasavallan Presidentti  
Sauli Niinistö

Oikeus- ja työministeri  
Jari Lindström