

Lausunto

10.03.2025

Asia: VN/20857/2023

Työryhmän mietintö EU-luovuttamislain ja pohjoismaisen luovuttamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Työryhmän mietintö EU-luovuttamislain ja pohjoismaisen luovuttamislain muuttamisesta

Viite: Lausuntopyyntö VN/20857/2023

Pyydettyinä lausuntona työryhmän mietinnöstä EU-luovuttamislain ja pohjoismaisen luovuttamislain muuttamisesta Suomen Syyttäjäyhdistys ry ("SSY") lausuu seuraavaa:

SSY kannattaa muutosehdotuksia eriävän mielipiteen mukaisina. HE-luonnoksessa mukaisessa ehdotuksessa on kansalliselle tuomarille eli lainsoveltajalle EAW-puitepäätöksessä annettu harkintavalta otettu pois lainsäätäjän toimesta pois. Tätä ei ole EAW-puitepäätöksessä tarkoitettu ja tämän harkintavallan poisottaminen saattaisi joskus johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Tarkemmat perustelut artiklakohtaisesti jäljempänä. Asiaa on tässä tarkasteltu pidätysmääräysten täytäntöönpanevien syyttäjien näkökulmasta.

Lisäksi todetaan nyt muutettavaksi ehdotetun kansallisen EU-luovuttamislain 49 § nimen osalta, että kansallisessa laissa olevan pykälän nimettäisiin 24 artiklan mukaisesti. Tämä voisi olla perusteltua, koska artiklan mukainen nimi kuvastaa paremmin kansallisen pykälän sisältöä, varsinkin nyt uudistettavassa versiossa. Tarkemmat perustelut jäljempänä kyseisen artiklan alla.

Yleishuomiona voidaan myös todeta, että esitys sisältää paljon pykäläviittauksia, jolloin kokeneellakin täytäntöönpanoasioita hoitavalla syyttäjällä on välillä haasteellista tulkita sitä, mitä ja miksi nyt esitetään muutettavaksi. Suotavaa olisi, että säädökset olisivat kirjoitettu selväkielisemmin auki.

Yksi suurimmista haasteista EU-luovuttamislain soveltamisessa tosin pohjautuu puitepäätökseen, jossa luovuttamisen lykkääminen ja väliaikainen luovuttaminen (eli ehdollinen luovuttaminen) on säädetty toistensa vaihtoehtoiksi. Usein on tilanteita, jossa näitä olisi tarvetta soveltaa samanaikaisesti.

Luonnoksessa 18.2.2025 hallituksen esitykseksi on kohdassa 2 ryhmitelty EU-luovutuslakia muutosehdotukset EAW-puitepäätöksen tiettyjen artiklojen alle ja pohjoismaista luovutuslakia koskeva muutosehdotus siihen perään. Tässä lausunnossa on kannanotot ryhmitelty samalla tavalla.

EU-luovutuslakia koskevat muutostarpeet ja ehdotukset

1, 3 ja 23 artikla (HE-luonnos s. 4 alkaen)

Voimassa olevan lain 5 § 2 momentin mukainen ehdoton kieltäytymisperuste on sellainen, mikä ei perustu puitepäätöksen kieltäytymisperusteisiin (artiklat 3, 4 ja 4a). Muutosehdotuksen sanamuoto perustuu HE-luonnoksessa kerrottuun tiettyyn EU-tuomioistuimen ratkaisun sanamuotoon, minkä on arvioitu riittävän saattamaan kyseisen kieltäytymisperusteen sellaiselle tasolle, että se kestää unionin tuomioistuimen tarkastelun. Muutosehdotukset ovat kannatettavia.

2 artikla (HE-luonnos s. 8)

Lakiehdotuksen 53 § 2 momentin esitetty muutos koskien sitä, että riittävää olisi, että olisi annettu tuomio, joka on täytäntöönpanokelpoinen Suomessa, on tarpeellinen. Oikeuskäytännössä on ollut tilanteita, joissa on hyväksikäytetty nyt voimassa olevan lain sanamuotoa. Toisessa maassa tuomittu henkilö on ensin halunnut tuomionsa täytäntöönpanon siirtämisen Suomeen, minkä jälkeen jälkeen henkilö on poistunut Suomesta eikä eurooppalaista pidätysmääräystä ole voitu enää antaa alkuperäisessä maassa eikä Suomessa. Muutosehdotus on tärkeä ja kannatettava.

4 artikla (HE-luonnos s. 8 alkaen)

Puitepäättöksen 4 artiklan 1 kohtaa koskeva ehdotettu EU-luovuttamislain 2 § uusi 3 momentti on kannatettava ehdotus. Samoin puitepäättöksen 4 artiklan 7 kohdan a alakohtaa ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty osaksi kansallista lainsäädäntöä asianmukaisesti. Tämä tulee korjattua HE-luonnoksessa esitetyin muutosehdotuksin. Näiltä osin sekä HE-luonnos että eriävä mielipide ovat yhtenevät. Kaksi eri versiota koskee puitepäättöksen 4 artiklan 6 kohdan vaatimia muutoksia.

Puitepäättöksen 4 artiklan 6 kohdan mukainen harkinnanvarainen kieltäytymisperuste on Suomessa säädetty Suomen kansalaisten osalta ehdottomaksi kieltäytymisperusteeksi ja Suomessa pysyvästi asuvien osalta harkinnanvaraiseksi kieltäytymisperusteeksi, vaikka puitepäättöksessä kieltäytymisperuste on molempien osalta harkinnanvarainen. Näin ollen ehdotus, jolla myös Suomen kansalaisten osalta ehdotetaan kieltäytymisperuste säädettaväksi harkinnanvaraiseksi, on kannatettava ehdotus, koska siinä kansalaisuuteen perustuva eriarvoisuus poistetaan.

Harkinnanvaraista kieltäytymisperustetta koskevan 6 § 6-kohdan muotoilusta on HE-luonnoksessa yksi versio ja eriävässä mielipiteessä toinen versio. SSY kannattaa eriävässä mielipiteessä ehdotettua versiota.

"Tapauksissa, joissa luovutettavaksi pyydetään muuta kuin Suomen kansalaista, HE-luonnoksessa esitetty ratkaisuvaihtoehto on selkeästi ankarampi asettaessaan tiukan viiden vuoden rajan Suomessa vakinaisesti asuville tai oleskeleville. Puitepäättös ei tällaista vaatimusta edellytä. Lisävaatimuksen on, että asuminen tai oleskelu on ollut laillista. Molemmat mainitut vaatimukset jo erikseen saattaisivat johtaa yksittäistapauksissa kohtuuttomiin lopputuloksiin, mikäli tuomarilla ei olisi asiassa sitä harkintavaltaa Suomessa, mitä EAW-puitepäättös on tarkoittanut tuomarilla olevan."

Vaatus laillisesta oleskelusta perustuu HE-luonnoksen mukaan oleskelulupiin. Käytännössä voi kuitenkin olla tilanteita, joissa henkilö on ensin oleskellut monta vuotta laittomasti Suomessa, perustanut perheen, oppinut suomen kielen, työllistynyt ja hankkinut asunnon ja jossain vaiheessa oleskelu on muuttunut lailliseksi, mitä on kestänyt alle viisi vuotta. Mikäli tällaisilta Suomeen täysin integroituneiden veronmaksajien osalta tuomarilta otettaisiin harkintavalta kokonaan pois, lopputulos voi olla hyvinkin kohtuuton ja aiheuttaa jopa sen, että tämän veronmaksajan perhe jää Suomessa valtion tukien varaan. Tämä ei voi olla lainsäätäjän tarkoitus, koska se toisi yhteiskunnalle lisää kustannuksia.

Eriävässä mielipiteessä ei edellytetä, että asuminen tai oleskelu olisi ollut laillista ja se mahdollistaa kieltäytymisen myös tilanteissa, joissa asumisen tai oleskelun kesto on ollut alle viisi vuotta. Oikeuskäytännössä luovuttamisesta kieltäytyminen on ollut hyvin poikkeuksellista ja nämä tilanteet koskevat käytännössä usein tilannetta, missä henkilö sinänsä luovutetaan oikeudenkäyntiin mutta hänet määrätään luovutettavaksi Suomeen suorittamaan mahdollista vankeusrangaistusta taikka mikäli luovuttamista pyydetään vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten, Suomi kieltäytyessään sitoutuu panemaan täytäntöön vankeusrangaistuksen Suomessa.

Jo eriävän mielipiteen sanamuoto tarkoittaa, että luovuttamisesta kieltäydyttäisiin aiempaa harvemmin ja palautusehtoja määrättäisiin aikaisempaa harvemmin. Eriävässä mielipiteessä korostetaan sitä, että alle viisi vuotta Suomessa oleskelleiden tai täällä asuneiden siteet Suomeen tulee olla poikkeukselliset.

Esimerkiksi tapauksessa KKO 2015:99 tämä viiden vuoden edellytys ei olisi täyttynyt eikä palautusehtoa olisi voitu määrätä. Tuossa tapauksessa (kohta 8) ilmenevästi luovutettavaksi pyydetyn useamman vuoden kestänyt asuminen Suomessa, elinkeino- ja muu ansiotoiminta sekä omistusasunnon hankkiminen osoittivat hänen asettuneen pysyvästi asumaan Suomeen. Hänen perhetilanteensa ilmenee kohdasta 2: hänellä oli Suomessa perhe, johon kuuluivat avopuoliso sekä tämän alaikäiset lapset. Tässäkin tapauksessa luovuttamisesta ei kieltäydytty mutta asiassa määrättiin palautusehto.

Lisäksi on huomioitava, että eri rikoslajeissa rangaistuskäytäntö eri maissa saattaa olla hyvin erilainen. Tästä hyvänä esimerkkinä huumausainerikokset. Tästä esimerkkinä tilanne, jossa Suomi on määrännyt luovutettavaksi toiseen maahan huumausainerikoksista syytteessä olevan henkilön, mutta määräsi palautusehdon (Hki KäO 26.2.2025 päätös numero 866). Tässä tapauksessa pidätysmääräyksestä kerrotuista tammikuussa 2020 tapahtuneista rikoksissa Suomessa olisi tuomittu arviolta noin 20 päiväsakkoa, jos ne eivät olisi Suomessa jo vanhentuneet. Luovutettavaksi pyydetyllä on Suomessa puoliso ja lapsi. Verottajan tiedoista kävi ilmi, että hän on ilmoittanut ja maksanut veronsa parin vuoden ajan Suomeen mutta viiden vuoden edellytys ei olisi täyttynyt. Tuossa luovuttamista pyytäneessä maassa pidätysmääräyksen antanut syyttäjä arvioi tätä erikseen suomalaisen syyttäjän tiedustellessa, että oletettavissa oleva tuomio on ehdoton vankeusrangaistus. Mikäli HE-luonnoksen versio tulisi voimaan, näissä tapauksissa puoliso ja lapsi jäisivät vastaisuudessa Suomeen ilman perheen elättäjää myös siksi ajaksi, että toisessa maassa todennäköisesti tuomittava ehdoton vankeusrangaistus olisi suoritettu kyseisen maan vankilassa. Nyt lainsoveltaja on ratkaissut asian tavalla, jonka myötä perheen elättäjä on todennäköisesti nopeammin Suomessa ehdonalaudessa ja jatkaa elannon hankkimista perheelleen.

Luovutusasioita täytäntöönpanevan syyttäjän näkökulmasta voidaan yhtyä eriävässä mielipiteessä lausuttuun kannanottoon, että voimassa oleva EU-luovuttamislain 6 § 6 kohdan soveltaminen ei ole ollut ongelma ja että oikeuskäytäntö on vakiintunutta ja se on noudattanut korkeimman oikeuden sekä Euroopan unionin tuomioistuimen jo pitkään vahvistamaa linjaa. Viiden vuoden säätäminen oleskelun ehdottomaksi vähimmäisajaksi voi myös johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin yksittäistapauksissa, eritoten kun huomioidaan luonnoksessa edellytetty asumisen tai oleskelun laillisuus.

5 artikla (HE-luonnos s. 16 alkaen)

EU-luovuttamislain 8 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että palautusehdon asettaminen olisi harkinnanvaraista ja että palautusehdon asettamisen edellytykset olisivat samat sekä Suomen kansalaisten että Suomessa vakinaisesti asuvien osalta. Koska kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä, on ehdotus kannatettava.

HE-luonnoksessa ja eriävässä mielipiteessä on myös tämän kohdalla sama eroavaisuus, kuin 6 § 6 kohdan mukaisessa harkinnanvaraisessa kieltäytymisperusteessa sen osalta, tuleeko palautusehdon edellyttämä viiden vuoden asuminen tai oleskelu olla laillista vai tosiasiallista. Tältä osin viitataan edellä lausuttuun, koska palautusehdon ja kieltäytymisperusteen teksti tulee tältä osin olla yhtenevä. SSY kannattaa eriävässä mielipiteessä ehdotettua versiota edellä kerrotuin perustein.

Artiklojen 15, 17, 27 ja 28 sisältämät määräajat (HE-luonnos s. 19 alkaen)

Komission mukaan Suomen kansallinen EU-luovuttamislaki ei kaikissa tilanteissa takaa puitepäätöksessä säädettyjen määräaikojen noudattamista ja Komissio on kiinnittänyt Suomen huomiota muun ohella siihen, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään liikkumavarasta silloin, kun säädettyjä määräaikoja ei voida noudattaa.

HE-luonnoksen ehdotukset (22§ ja 26§), joissa syyttäjää ja käräjäoikeutta velvoitetaan käsittelemään asiaa ”kiireellisesti” voimassa olevan lain sanamuodon ”viivytyksettä” sijaan eivät käytännössä muuta jo olemassa olevaa menettelytapaa, mutta lain sanamuoto ”kiireellisesti” takaa paremmin sen, että käsittelyn kiireellisyyteen kiinnitetään huomiota paremmin. Myös määräaikoja ja viivästyksiä koskevat muutokset (32§ ja 35§) ovat sellaisia, etteivät ne muuta käytännössä mitään, mutta painottavat paremmin sitä, että määräajoista poikkeamiset ovat erityistapauksia. Ehdotusta kannatetaan.

Erityissääntöön liittyvää luvan antamisen käsittelyaikaa ehdotetaan muutettavaksi 30 päivästä 26 päivään (51§) mikä on linjassa EU-luovuttamislain jo voimassa olevan 26 päivän määräajan (32§) kanssa tilanteissa. Tämä 30 päivää perustuu kuitenkin puitepäätöksen 27 artiklan 4 kohtaan ja mikäli määräaikaa halutaan Suomessa kansallisesti säätää minimivaatimusta lyhyemmäksi kuin mitä puitepäätös edellyttää, saattaa tällä yksittäistapauksissa olla kustannusvaikutus, vaikka pääsääntöisesti tähänkin saakka päätökset on tehty kaikissa luovutustapauksissa mahdollisimman pikaisesti. Tästä syystä tämä muutosehdotus on kritiikille altis, koska se on puitepäätöksen kannalta arvioituna tarpeeton ja voi tuoda lisäkustannuksia prosessiin määräaikaa tarpeettomasti kiristettäessä.

Artiklat 18 ja 19 (HE luonnos s. 21 alkaen)

Suomen kansallinen EU-luovuttamislaki ei ole kattanut puitepäätöksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohtaa eikä saman artiklan 2 ja 3 kohtaa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja näiden merkitys on

tästä syystä syyttäjälle vieras. 18 artiklan 1 kohdan a alakohta on ollut osa lainsäädäntöä, mutta sen soveltaminen on harvinaista siitä syystä, että Suomelle ei ole esitetty kovinkaan usein (jos joskus on) artiklaan 18 perustuvaa kuulemistä.

Kyseisen pykälän (63§) on aiemmin mahdollistanut vain sen, että luovutusta pyytävä valtio voi pyytää täytäntöönpanovaltiota eli Suomea kuulemaan henkilöä heidän prosessiaan varten, mikäli jostain syystä asian ratkaisussa kestäisi niin kauan, että kuuleminen ehdittäisiin suorittaa pyynnön mukaisesti ennen luovutusasian ratkaisua. Nyt uudessa ehdotetussa versiossa otetaan molemmat vaihtoehdot osaksi kansallista lainsäädäntöä, jolloin täytäntöönpanovaltion eli Suomen käsitellessä luovutuspyyntöä luovutusta pyytävä valtio voi pyytää luovutettavaksi pyydetyn henkilön kuulemistä taikka vaihtoehtoisesti myös siirtämistä luovutusta pyytävään valtioon ennen kuin pääasia saadaan ratkaistuksi.

Nämä molemmat ovat erittäin harvinaisia tilanteita, Suomelle ei ole esitetty kovinkaan usein (jos joskus on) artiklaan 18 perustuvaa kuulemistä tai siirtämistä, mutta nyt ehdotettu HE-luonnos on kannatettava tältä osin (63§), koska tällä korjataan lainsäädännössämme ollut puute.

24 artikla (HE-luonnos s. 24 alkaen)

Puitepäättöksen 24 artiklan 2 kohta ja EU-luovuttamislain 49 § 2 momentti koskevat väliaikaista luovuttamista. Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö on rajannut väliaikaisen luovuttamisen ainoastaan tilanteisiin, joissa Suomessa vankeusrangaistusta suorittava henkilö voidaan luovuttaa ainoastaan vireillä olevaa oikeudenkäyntiä varten, vaikka puitepäättös ei rajaa väliaikaista luovuttamisen soveltamisalasta pois tilanteita, joissa luovuttamista pyydetään vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Nyt ehdotetusta 2 momentista on poistettu kyseinen rajausta, että se koskisi vain syytetoimenpiteitä varten tapahtuvaa luovuttamista ja lisäksi momentissa on säädetty tarkemmin, minkälainen sopimus ja keiden toimesta se on tehtävä, ja että sopimuksessa määritellyt ehdot kirjataan tuomioistuimen päätökseen.

Ehdotettu muutos on kannatettava ja se kattaa sekä komission huomiot että korkeimman oikeuden huomiot (KKO 2011:14). Tämä mahdollistaa sen, että syyttäjä valvoessaan luovutusta pyytäneen valtion etuja, ja käräjäoikeus ratkaistessaan asiaa, pystyy harkitsemaan mahdolliset vanhentumiset huomioiden joustavammin sen, missä välissä henkilö käy suorittamassa mahdollisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon.

Kansallisen lainsäädännössä EU-luovuttamislain 49 § on ”Täytäntöönpanon lykkääminen ja väliaikainen luovuttaminen” vaikka puitepäättöksessä 24 artikla on ”Täytäntöönpanon lykkääminen ja ehdollinen luovuttaminen”. Mikäli kansallisessa lainsäädännössä kyseinen pykälä nimettäisiin artiklaa vastaavasti, kuvastaisi se paremmin sitä tarkennettua menettelyä, mitä EU-luovuttamislain 49 § 2 momenttiin nyt ehdotetaan säädettäväksi. Kyseisessä momentissa on käytännössä kyse siitä,

että ehdot tulee olla sovittuna, jotta henkilön väliaikainen luovuttaminen on mahdollista. Puitepäättöksen eri kieliversioissa käytetään ehdollista luovuttamista vastaavaa termiä esimerkiksi Ruotsissa ”villkorligt överlämnande”, Saksassa ”bedingte Übergabe” ja Espanjassa ”Entrega condicional”.

Tätä puoltaisi myös se, että suomalaisen syyttäjän kommunikoidessa toisen maan syyttäjän kanssa puitepäättöksen 24 artiklan mukaisesta ehdollisesta luovuttamisesta, käyttäisimme oikeaa englanninkielistä termiä, mikäli se olisi myös kansallisessa pykälässä puitepäättöksen termistöä vastaava.

25 artikla, kauttakuljetustilanteet (HE-luonnos s. 25 alkaen)

Muutostarve perustuu tässäkin Suomen kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten eriarvoiseen kohteluun voimassa olevan lain mukaan, mihin komissio on kiinnittänyt huomiota. Muutosehdotus poistaa Suomen kansalaisten erityiskohtelun ja on kannatettava ehdotus, koska se on välttämätön. Muutoksen myötä kaikkia luovutettavaksi pyydettyjä koskisi sama sääntely, jonka mukaan kauttakuljetukseen annetaan lupa, kun pykälässä tarkoitetut tiedot on toimitettu.

28 artikla, erityissäännön poikkeustilanteet (HE-luonnos s. 27 alkaen)

EU-luovuttamislain 61 § koskee kieltoa luovuttaa jäsenvaltiosta Suomeen luovutettua henkilö edelleen toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon. 2 momentissa säädetään poikkeustilanteet kieltoon ja listan toista kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että se täydentää puitepäättöksen vaatimalle tasolle ne poikkeustapaukset, joissa henkilö voidaan edelleen luovuttaa ilman täytäntöönpanojäsenvaltion suostumusta. Suomen kansallisesta lainsäädännöstä on puuttunut 28 artiklan 2 kohdan c alakohdan tilanne, jossa todetaan, ettei erityissääntö koske etsittyä henkilöä 27 artiklan 3 kohdan a, e, f ja g alakohdan mukaisesti.

Muutoksen myötä kiellon poikkeuslistalle tulee tilanteet, että kieltoa ei sovelleta jäsenvaltiosta Suomeen luovutetun henkilön edelleen luovuttamiseen toiseen jäsenvaltioon, jos luovutettuun henkilöön ei sovelleta 58§ 1 momentissa tarkoitettua kieltoa (erityissääntö) kyseisen pykälän 2 momentin 1 kohdan nojalla (45 päivän sääntö) tai 5 kohdan nojalla (suostunut luovuttamiseen ja luopunut vetoamasta erityissääntöön). Muutos on kannatettava, vaikka todennäköisesti Suomessa on tulkittu kansallista lainsäädäntöä jo nyt siten, että se kattaisi myös nämä tilanteet eikä tämä tuo asiallista muutosta. Mutta, koska komissio on tästä huomauttanut, muutos lienee tarpeellinen.

Pohjoismaista luovutuslakia koskeva muutosehdotus

2 artikla (HE-luonnos s. 30 alkaen)

Pohjoismaista luovutuslaki koskeva muutosehdotus koskee sen soveltamisalaa ja on vastaava kuin mitä EU-luovuttamislain soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi. Edellä kerrotusti, tämä muutos on tärkeä ja korjaa ne tilanteet, joissa tuomitut henkilöt ovat hyväksikäyttäneet soveltamisalassa ollut lain sanamuotoa tarkoitusta vastaamattomalla tavalla. Tämä tilanne on tapahtunut usein juuri Suomen ja toisen pohjoismaan välillä, joissa henkilö on ensin pyytänyt tuomionsa siirrettäväksi Suomeen, jossa väittämänsä mukaan asuu mutta tämän jälkeen poistunut Suomesta todelliseen asuinmaahansa. Lainmuutoksen myötä myös näissä tilanteissa Suomi pystyy pidätysmääräyksen antamaan eikä tällaista kikkailua oletettavasti enää esiinny, eivätkä henkilöt pyydä tuomioitaan Suomeen siirrettäviksi niissä tapauksissa, joissa he todellisuudessa eivät Suomessa halua tuomiotaan suorittaa.

Helsingissä 10.3.2025

Pia Mäenpää

Johanna Hakanen

Suomen Syyttäjäyhdistys ry:n

erikoissyyttäjä

hallituksen puheenjohtaja

Mäkelä Mika
Syyttäjälaitos