

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 227/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- käräjätuomari Sanna Mikkola, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Tuuli Eerolainen, Syyttäjälaitos
- rikostarkastaja Ari Määttä, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Sakari Melander

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annettua lakia. Lailla on pantu täytäntöön vuonna 2014 annettu direktiivi rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä. Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiin lisättäisiin säännökset muutoksenhausta koskien Suomessa annettuja tutkintamääräyksiä.

Esityksen taustalla on Euroopan unionin tuomioistuimen 11.11.2021 antama tuomio, jossa täsmennetään direktiivin tulkintaa niin, että se on esteenä eurooppalaisen tutkintamääräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa ei säädetä mistään oikeussuojakeinosta sellaisen eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamista vastaan, joka koskee kotietsinnän tai takavarikoinnin suorittamista taikka todistajan kuulemistä videokokouksen avulla.

Valiokunnan mietintö LaVM 17/2021 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esitys ja sen tausta

Eurooppalaista tutkintamääräystä käytetään Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä todisteiden hankkimiseen rikosasioissa. Tutkintamääräys perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asiaa koskevaan direktiiviin (2014/41/EU, jäljempänä direktiivi). Direktiivi on pantu Suomessa täytäntöön lailla rikosasioita koskevasta eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta (430/2017, jäljempänä EIO-laki).

Toisessa jäsenvaltiossa täytäntöön pantavia tutkintamääräyksiä annetaan Suomessa vuosittain satoja. Tutkintamääräyksen voi antaa pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet poliisissa, Tullissa tai rajavartiolaitoksessa. Tutkintamääräyksen vahvistaa tällöin syyttäjä. Lisäksi tutkintamääräyksen voivat antaa syyttäjä, käräjäoikeus, hovioikeus ja korkein oikeus.

Direktiivin 14 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että tutkintamääräyksessä mainittuihin tutkintatoimenpiteisiin sovellettavat oikeussuojakeinot vastaavat niitä, joita voidaan käyttää vastaavassa kansallisessa tapauksessa. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, Suomessa tutkintamääräyksen antamisen perusteena olevasta toimenpiteestä päättämiseen on käytettävissä samat oikeussuojakeinot kuin kansallisissa tapauksissa (ks. HE s. 3 ja 4). EIO-lain 20 §:ään on sisällytetty säännös, jonka mukaan Suomessa annettuun tutkintamääräykseen ei saa hakea muutosta valittamalla (4 mom.).

Euroopan unionin tuomioistuin on vastikään asiassa C-852/19 Gavanozov II antanut tuomion, jossa täsmennetään direktiivin tulkintaa. Sen mukaan direktiivin oikeussuojakeinoja koskevaa 14 artiklaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 24 artiklan 7 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä eurooppalaisen tutkintamääräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa ei säädetä mistään oikeussuojakeinosta sellaisen eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamista vastaan, joka koskee kotietsinnän ja takavarikoinnin suorittamista sekä todistajan kuulemistä videokokouksen avulla. Lisäksi direktiivin 6 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan kanssa, on tuomion mukaan tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomais antaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen, joka koskee kotietsinnän ja takavarikoinnin suorittamista sekä todistajan kuulemistä videokokouksen avulla, kun kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä ei säädetä mistään oikeussuojakeinosta tällaisen eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamista vastaan.

Vaikka Suomen voimassa olevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän direktiivin oikeussuojaa koskevan 14 artiklan vaatimukset, edellä mainittu unionin tuomioistuimen tuomio näyttäisi hallituksen esityksen mukaan edellyttävän EIO-lain 20 §:n 4 momentin kumoamista ja muutoshakuoikeudesta säätämistä ainakin Suomessa annettuihin tuomioissa tarkoitettuihin tutkintamääräyksiin (ks. s. 5). Tuomion tulkitaan siten edellyttävän, että kansallisessa oikeudessa säädetään

Valiokunnan mietintö LaVM 17/2021 vp

riittävästä oikeussuojakeinoista nimenomaan tutkintamääräyksen antamiseen eikä riittävää ole, että kansallisia oikeussuojakeinoja on käytettävissä tutkintamääräyksen tarkoittamiin tutkintatoimenpiteisiin.

Edellä mainitun vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että EIO-lain 20 §:n 4 momentti kumotaan ja lakiin lisätään uusi 23 a §, jossa säädetään muutoksenhakuoikeudesta Suomessa annettuihin tutkintamääräyksiin. Ehdotetun uuden sääntelyn mukaan tutkintamääräyksen kohde voi saattaa käräjäoikeuden tutkittavaksi, ovatko tutkintamääräyksen antamisen edellytykset olemassa (23 a §:n 1 mom.). Kyseisestä käräjäoikeuden päätöksestä on mahdollisuus kannella (23 a §:n 2 mom.). Lisäksi kanteluoikeuden ehdotetaan koskevan käräjäoikeuden tai hovioikeuden antamaa tutkintamääräystä.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia on yleisesti kannatettu ja pidetty unionin tuomioistuimen tuomion valossa välttämättöminä. Asiantuntijakuulemisessa on lisäksi korostettu hallituksen esityksen erityistä kiireellisyyttä, sillä esityksen taustalla olevan unionin tuomioistuimen tuomion vuoksi syyttäjät ja ainakin osa tuomioistuimista ovat väliaikaisesti pidättäytyneet tutkintamääräyksen antamisesta (ks. myös HE s, 7). Tämän seurauksena rikosasioiden, joissa tutkintamääräystä olisi välttämätöntä käyttää, eteenpäin saattaminen on estynyt tai huomattavasti vaarantunut.

Lakivaliokunta toteaa, että eurooppalainen tutkintamääräys on käytännössä merkityksellinen unionin rikosoikeudellisen yhteistyön väline todisteiden hankkimiseksi toisesta jäsenvaltiosta. Rikosasioiden käsittelemiseksi sekä rikosvastuun toteuttamiseksi on siten tärkeää, että tutkintamääräyksiä käytetään ja niitä koskeva oikeustila on selkeä. Vaikka Suomen oikeustilan voidaan katsoa vastaavan direktiivin vaatimuksia, sitä on unionin tuomioistuimen tuomion valossa perusteltua ehdotetuin tavoin täydentää ja saattaa kyseiset muutokset voimaan niin pian kuin mahdollista. Hallituksen esityksestä ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä siten tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa siihen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin.

Ehdotetun sääntelyn soveltamisala

Unionin tuomioistuimen tuomiossa on kyse tutkintamääräyksistä, jotka koskevat kotietsinnän ja takavarikoinnin suorittamista sekä todistajan kuulemista videokokouksen avulla. Hallituksen esityksessä muutoksenhakuoikeus ehdotetaan kuitenkin ulotettavaksi kaikkiin Suomessa annettuihin tutkintamääräyksiin, koska mahdollisena pidetään, että unionin tuomioistuin antaa tulevaisuudessa vastaavanlaisia ratkaisuja myös muiden tutkintatoimenpiteiden osalta (s. 5). Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ehdotettua laajaa soveltamisalaa on yleisesti kannatettu. Edellä esitetyn valossa valiokunta puoltaa esityksessä valittua ratkaisua pitäen sitä myös oikeusturvasyistä ja oikeustilan selkeyden kannalta perusteltuna.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös sellaiset tutkintamääräykset, jotka koskevat pakkokeinoissa (806/2011) tarkoitettuja salaisia pakkokeinoja, lähtökohtaisesti kuuluvat ehdotetun muutoksenhakusääntelyn soveltamisalaan. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan tule sovellettavaksi sellaisiin salaisiin pakkokeinoihin, joista pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 3 momentin nojalla jätetään kokonaan ilmoittamatta kohteelle, koska muutoksenhaku tutkintamääräykseen edel-

Valiokunnan mietintö LaVM 17/2021 vp

lyttää ehdotetun sääntelyn mukaan tiedon saamista tutkintamääräyksestä. Salaisen pakkokeinon kohteena olevan henkilön oikeusturvaa turvaa kuitenkin se, että tiedon antamatta jättämisestä kohteelle päättää tuomioistuimien ja tiedon antamatta jättämisen edellytykset on säännelty laissa tiukasti.

Muutoksenhaun johdosta annetun ratkaisun vaikutus hankittuihin todisteisiin

Hallituksen esityksestä ei ilmene, mitä vaikutuksia tutkintamääräyksellä hankittuihin todisteisiin ja niiden näyttöarvoon on sillä, että tuomioistuimien muutoksenhakuasiassa katsoo, ettei tutkintamääräyksen antamiselle ole ollut edellytyksiä. Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että todisteiden hyödynnettävyys ja näyttöarvo jäävät viime kädessä rikosasian pääkäsittelyssä tuomioistuimien arvioitaviksi. Suomessa tuomioistuimilla on lähtökohtaisesti vapaa todistusharkinta. Todisteen hyödyntämiskiellosta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n 3 momentissa. Sen mukaan tuomioistuimien saa hyödyntää myös lainvastaisesti hankittua todistetta, jollei hyödyntäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ottaen huomioon asian laatu, todisteen hankkimistapaan liittyvä oikeudenloukkauksen vakavuus, hankkimistavan merkitys todisteen luotettavuudelle, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja muut olosuhteet.

Seuranta

Hallituksen esitys on valmisteltu tavanomaisesta lainvalmistelusta poiketen sen erityisen kiireellisuuden vuoksi. Lainmuutoksen toimivuutta ja vaikutuksia on valiokunnan mukaan tämän vuoksi tärkeää seurata.

Muutoksenhakuoikeuden antaminen Suomessa annettuihin tutkintamääräyksiin lisää jonkin verran tuomioistuinten, syyttäjien ja esitutkintaviranomaisten työmäärää, mutta hallituksen esityksen mukaan tätä ei voida pitää merkittävänä (s. 7). Ehdotetun muutoksen resurssivaikutuksia on valiokunnan mukaan kuitenkin tärkeää seurata, sillä tuomioistuinten sekä syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisten voimavarat ovat jo ennestään niukat (ks. mm. LaVM 16/2021 vp, LaVL 18/2021 vp sekä LaVL 11/2021 vp ja siinä viitattut valiokunnan aiemmat lausunnot).

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

23 a §. Muutoksenhaku tutkintamääräykseen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan käräjäoikeuden on sen vaatimuksesta, jota tutkintamääräys koskee, tutkittava, ovatko edellytykset tutkintamääräyksen antamiselle olemassa. Hallituksen esityksen perusteluissa ei tarkemmin seloteta, mitä momentissa tarkoitettulla tutkintamääräyksen antamisen edellytyksillä tarkoitetaan. Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että tutkintamääräyksen antamisen edellytyksistä säädetään sekä asianomaisessa direktiivissä että EIO-laissa. Myös direktiivin säännökset ovat suoraan lakinäoudatettavia. Esimerkiksi EIO-lain 22 §:ssä säädetään määräyksen antamiseen toimivaltaisista viranomaisista Suomessa. Myös EIO-lain 23 § sisältää täydentäviä säännöksiä tutkintamääräyksen antamisesta Suomessa. Lisäksi sääntelyssä on viittauksia muuhun kansalliseen lainsä-

Valiokunnan mietintö LaVM 17/2021 vp

däntöön. Valiokunnan mukaan asiassa on näin ollen tutkittava, onko tutkintamääräyksen antamiselle ollut edellytyksiä edellä mainitun lainsäädännön nojalla siltä osin kuin tähän on asiassa vedottu. Lisäksi valiokunta toteaa, ettei ehdotetussa säännöksessä tarkoitettussa muutoksenhaussa ole kyse direktiivin 11 artiklan kieltäytymisperusteiden arvioinnista, sillä tämä tapahtuu tutkintamääräyksen täytäntöönpanevassa jäsenvaltiossa.

Momentin mukaan vaatimus on tehtävä käräjäoikeudelle kirjallisesti 60 päivän kuluessa siitä, kun henkilön on katsottava saaneen tiedon tutkintamääräyksestä. Myös ehdotetun pykälän 2 *momentissa*, jossa säädetään kantelu-oikeudesta käräjäoikeuden tai hovioikeuden antamaan tutkintamääräykseen sekä käräjäoikeuden päätökseen syyttäjän antamasta tai vahvistamasta tutkintamääräyksestä, ehdotetaan säädettäväksi 60 päivän määräajasta.

Lakivaliokunta pitää määräajan asettamista oikeusvarmuuden turvaamiseksi perusteltuna, sillä ilman määräaikaa tutkintamääräyksen antamista koskeva asia voisi olla pitkään vireillä ja sitä koskeva muutoksenhaku tulla käsiteltäväksi hyvin myöhäisessä vaiheessa rikosasian käsittelyä. Ottaen huomioon, että tutkintamääräys annetaan tavanomaisimmin tilanteessa, jossa täytäntöönpano tapahtuu toisessa jäsenvaltiossa, määräajan on myös perusteltua olla riittävän pitkä, jotta toimenpiteen kohteella on todellinen mahdollisuus reagoida määräykseen. Ehdotettu määräaika on tässä suhteessa asianmukainen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on katsottu, että määräajan alkamisajankohta jää ehdotetussa säännöksessä epämääräiseksi, vaikkakin samalla on arvioitu, että muutoksenhakuajan alkamishetken täsmällisempi määrittäminen säännöstasolla on mahdotonta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan se, milloin henkilön on katsottava saaneen tiedon, on ratkaistava tapauskohtaisesti (s. 5).

Valiokunta toteaa, että tiedoksiannon ajankohta saattaa olla tulkinnanvarainen, sillä tavanomaisimmin kyse on tilanteista, joissa tiedoksianto tapahtuu tutkintamääräyksen täytäntöönpanevan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Esityksen perusteluissa esitetyin tavoin valiokunta katsoo, että määräajan alkaminen tulee ratkaista tapauskohtaisesti käsillä olevan tiedon perusteella. Saadun selvityksen mukaan todennäköistä kuitenkin on, että määräyksen täytäntöönpaneva jäsenvaltio pystyy toimittamaan tiedon tiedoksisaannin ajankohdasta, eikä siitä siten käytännössä synny epäselvyyttä.

Ehdotetun momentin viimeisen virkkeen mukaan asia voidaan ratkaista myös kansliassa ilman istutokäsittelyä, jos käräjäoikeus harkitsee sen soveliaaksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että momentissa tulisi kuvata täsmällisemmin niitä perusteita, joiden käsillä ollessa asian ratkaiseminen kansliassa ilman istutokäsittelyä voisi olla soveliaista.

Ottaen huomioon, että ehdotettu momentti vastaa pakkokeinolain 8 luvun 18 §:ää, jossa säädetään vastaavasta menettelysäännöksestä kotietsintää koskevissa tilanteissa, valiokunta ei pidä säännöksen sanamuodon täsmentämistä tarpeellisena. Ehdotetun säännöksen perustelujen täydentämiseksi valiokunta kuitenkin toteaa, että asian käsittely kansliassa ilman istutokäsittelyä voi olla soveliaista erityisesti tilanteissa, joissa asiaan osallisten oikeusturva ei tästä vaarannu. Asian käsittely kansliassa ilman istutokäsittelyä saattaa olla tarkoituksenmukaista ottaen myös huomioon, että vaatimuksen esittäjän asuin- tai sijaintivaltio saattaa olla toisessa jäsenvaltiossa.

Valiokunnan mietintö LaVM 17/2021 vp

Niin ikään asian ratkaiseminen kirjallisessa menettelyssä voi olla soveliasta, jos asian tosiasiat ovat siinä määrin riidattomia, että asianosaisten kuuleminen voidaan hoitaa kirjallisesti.

Ehdotetun pykälän 2 *momentissa* säädetään kantelu-oikeudesta käräjäoikeuden tai hovioikeuden antamaan tutkintamääräykseen tai 1 momentissa tarkoitettuun käräjäoikeuden päätökseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kanteluun on valituksen sijasta päädytty sen vuoksi, että kantelu on oikeusturvakeinona myös esimerkiksi pakkokeinolain mukaisissa vangitsemisasioissa. Kantelu on muutoksenhakekeinona myös valitusta joustavampi ja tarkoituksenmukaisempi esimerkiksi sen vuoksi, ettei siihen sisälly 7 päivän määräaikaan sidottua tyytymättömyyden ilmoittamista käräjäoikeuden ratkaisuun eikä 30 päivän valitusaikaa. Mainituilla seikoilla on merkitystä tutkintamääräyksen kohteen ollessa toisessa jäsenvaltiossa. Saamansa selvityksen valossa valiokunta pitää valittua ratkaisua perusteltuna ja asianmukaisena.

On kuitenkin huomattava, että EIO-lain 20 §:n 4 momenttiin sisältyvän valituskiellon kumoamisesta hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla samalla seuraa, ettei estettä ole hakea muutosta valittamalla tuomioistuimen antamaan tutkintamääräykseen. Toisaalta ottaen huomioon kantelun joustavuus muutoksenhakekeinona on oletettavaa, että käytännössä muutosta haetaan pikemminkin ehdotetun uuden säännöksen nojalla kuin valittamalla.

Ehdotetun pykälän 4 *momentin* mukaan muutoksenhaku ei estä tutkintamääräyksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa toisessa jäsenvaltiossa, jollei muutoksenhakuasiaa käsittelevä tuomioistuin toisin määrää. Ehdotettu säännös vastaa kansallisissa asioissa yleisesti omaksuttua sääntelytapaa. Muutoksenhaku tutkintamääräykseen ei siten pääsäännön mukaan lykkää määräyksen täytäntöönpanoa eikä myöskään tuo viiveitä itse rikosasian käsittelyyn.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 227/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö LaVM 17/2021 vp

Helsingissä 7.12.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila