



Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

1/15

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 6.6.2016, OM 13/41/2014

Asia:

Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa valmistelevan työryhmän mietintö 17/2016

LAUSUNTO

Arvioinnin lähtökohtia

Sääntely, joka koskee rikosasian käsittelyyn liittyvää todisteiden hankkimista pakkokeinoin ja muinkin tutkintatoimenpitein rajat ylittävissä kontekstissa, muodostaa vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Niin rajat ylittävää todisteiden hankkimista kuin muutakin rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevaa sääntelyä voidaan hyvin perusteiden luonnehtia monikehäiseksi, -kerroksiseksi ja -aineksiseksi.

Käsillä oleva eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva direktiivi 2014/41/EU ja sen kansallista täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esityksen luonnos koskevat yhteistyötä rikosasian käsittelyyn liittyvässä todisteiden hankkimisessa nimenomaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä eli tuon sääntelyn yhtä kehää ("EU-kehä"). Direktiivillä korvataan sen soveltamisalan osalta vuosikymmenten kuluessa monitasoiseksi kerrostuneen Euroopan neuvoston ("EN-kehä"), Schengen-yhteistyön ("Schengen-kehä") ja Euroopan unionin ("EU-kehä") puitteissa laadittujen ja toisiaan vuoron perään korvanneiden, muuttaneiden ja täydentäneiden yleissopimusten ja niiden pöytäkirjojen sekä kahdenvälisten sopimusten varaan perustuvan järjestelmän ("sopimusjärjestelmä") soveltaminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä Irlantia ja Tanskaa lukuun ottamatta. Näiden lisäksi direktiivillä korvataan kokonaan eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskeva puitepäätos 2008/978/YOS ja osittain ns. jäädyttämispäätöksiä koskeva puitepäätos 2003/577/YOS, jotka ovat koskeneet vain tiettyä osa-aluetta tai tiettyä menettelyvaihetta rajat ylittävissä todisteiden hankkimisessa. Euroopan unionin perusso-

pimuksia viimeksi uudistettaessa puitepäätökset unionin lainsäädäntöinstrumentteina on korvattu direktiiveillä.

Direktiivillä ja hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetulla direktiivin kansallisella täytäntöönpanolailla korvataan myös kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994, rikosoikeusapulaki) soveltaminen suhteessa niihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin, jotka osallistuvat direktiivissä tarkoitettuun yhteistyöhön eli suhteessa kaikkiin muihin jäsenvaltioihin paitsi Irlantiin ja Tanskaan. Tästä ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös rikosoikeusapulakiin. Lisäksi direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi eräisiin muihin lakeihin sisältyviä säännöksiä. Näistä laeista vapautensa menettäneen henkilön väliaikaisesta siirtämisestä todistelutarkoituksessa rikosasioissa annettu laki (150/2004) ja omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa annettu laki (540/2005) ovat kumpikin rajatun soveltamisalansa osalta olleet rinnakkaisia rikosoikeusapulaille. Edelleen samassa yhteydessä ehdotetaan kumottavaksi eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskevan puitepäätöksen kansallista täytäntöönpanoa koskeva laki (729/2010), joka sekin rajatulla soveltamisalallaan on ollut rinnakkainen rikosoikeusapulaille. Eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskeva puitepäätös 2008/978/YOS on tosin kumottu jo 22.2.2016 voimaan tulleella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/95.

Rikosoikeusapulaki on toiminut yhtäältä edellä selostettuun sopimusjärjestelmään kuuluvien yleissopimusten oikeusapumääräysten tietynlaisen keskeissisällön transformaatiolakina eli asiasisältöisenä kansallisena voimaansaattamislakina aina Euroopan unionin puitteissa keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn yleissopimuksen (SopS 88/2005) voimaansaattamiseen asti, jolloin hyvin keskeisen yleissopimuksenkin osalta tyydyttiin ensimmäisen kerran blankettimuotoiseen voimaansaattamistapaan. Toisaalta rikosoikeusapulaki on sisältänyt ne säännökset, joilla nivelletään yhtäältä rikosasian käsittelyyn liittyvien Suomen toimivaltaisten viranomaisten pakkokeino- ja muiden toimenpitepyyntöjen pyytäminen vieraasta valtiosta ja toisaalta vieraiden valtioiden viranomaisten vastaavien pyyntöjen täyttäminen Suomessa siihen Suomen lainsäädäntöön, joka koskee rikosasian käsittelyä yleensäkin (esim. esitutkintalaki, pakkokeinolaki, laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa, oikeudenkäymiskaari jne.). Nuo niveltävät säännökset osoittavat muun ohella sen, missä laajuudessa Suomen viranomaiset voivat käyttää edellä mainittuihin lakeihin perustuvia rikosasian käsittelyyn liittyviä toimivaltuuksiaan siinä tarkoituksessa, että niillä myötävaikutetaan vieraassa valtiossa vireillä olevan rikosasian käsittelyyn (esitutkintaan, syyteharkintaan, oikeudenkäyntiin ja menettämisuuramusten täytäntöönpanon turvaamiseen). Rikosoikeusapulain soveltamisalaan kuuluvien pakkokeinojen osalta nuo toimivaltuudet annetaan ja osoitetaan lain 15 ja 23 §:issä.

Direktiivin ja hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetun direktiivin kansallisen täytäntöönpanolain soveltamisala on lähtökohtaisesti yleinen. Toisin sanoen direktiivin soveltamisalaa ei ole rajattu vain tiettyjä rikoksia tai rikostyyppisiä koskevaan yhteistyöhön. Direktiivin soveltamisalaa ei ole rajattu myöskään vain tiettyihin toimenpiteisiin tai toimenpidetyyppeihin, joita voidaan käyttää todisteiden hankkimiseksi. Direktiivin soveltamisalaa ei ole rajattu myöskään vain tiettyyn vaiheeseen todisteiden hankkimista koskevassa menettelyssä, vaan se kattaa tuon

menettelyyn niin todisteiden etsinnän, haltuunoton ja hallussa pitämisen kuin niiden toisen jäsenvaltion viranomaiselle toimittamisenkin osalta. Direktiivi ei myöskään rajoitu vain niiden esineiden, asiakirjojen tai tietojen toimittamiseen, jotka jo ovat myötävaikuttavan valtion viranomaisten hallussa, vaan näiden on myös esimerkiksi etsittävä ja otettava haltuun todisteita ja edelleen esimerkiksi todistajaa kuulemalla tuotettava se kuulustelukertomus, joka sellaiseenaan välitetään tai jota koskeva pöytäkirja toimitetaan toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Yhteisten tutkintaryhmien perustaminen ja todisteiden hankkiminen tutkintaryhmän osallisvaltioista ryhmän toiminnan puitteissa jää kuitenkin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tästä huolimatta direktiiviä voidaan luonnehtia soveltamisalaltaan hyvin kattavaksi.

Direktiivi perustuu oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, jolla korvataan perinteisiin pyyntöihin perustuva sopimusjärjestelmä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä oikeudellisen yhteistyön menettelyissä. Muutosta voidaan kuvata seuraavasti. Perinteisiin pyyntöihin perustuvassa sopimusjärjestelmässä pyyntöä täyttävän viranomaisen on lähtökohtaisesti varmistettava kussakin yksittäistapauksessa, että pyynnön perusteena oleva teko ja pyynnön asialliset perusteet muutenkin sallivat pyynnön vastaanottaneen valtion lainsäädännön mukaan ”vastaavissa olosuhteissa” sen alueella tehtynä sen pakkokeinon tai muun toimenpiteen, jota pyynnön täyttäminen tosiasiasa edellyttää, ja että käsillä ei ole myöskään sovelletavan sopimuksen tai pyynnön vastaanottaneen valtion lainsäädännön mukaista tai sen sallimaa perustetta kieltää myötävaikutusta pyynnön esittäneessä valtiossa vireillä olevaan rikosasian käsittelyyn. Pyyntön vastaanottaneen viranomaisen on siten itse tehtävä se pakkokeinoa tai muuta toimenpidettä koskeva oikeudellinen päätös, jota pyynnön täyttäminen tosiasiasa edellyttää, ja myös pantava tuo päätös itse täytäntöön, ellei pyynnön vastaanottaneen valtion lainsäädännössä ole toisin säädetty sen eri viranomaisten keskinäisistä toimivaltuuksista. Oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvassa järjestelmässä asianomaisen eurooppalaisen määräyksen vastaanottaneen viranomaisen on sen sijaan kelpuutettava tuo toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen lähettämä oikeudellinen päätös omien täytäntöönpanotoimiensa perusteeksi, ellei käsillä ole asianomaisen puitepäätöksen tai direktiivin mukaista tai sen sallimaa perustetta kieltäytyä tunnustamasta ja täytäntöönpanemasta tuota eurooppalaista määräystä. Asianomaisissa puitepäätöksissä ja myös käsillä olevassa direktiivissä säädetään, että määräyksen antamisen aineelliset perusteet voidaan riitauttaa vain määräyksen antaneessa jäsenvaltiossa. Perinteisiin pyyntöihin perustuvan järjestelmän ja eurooppalaisiin määräyksiin perustuvan järjestelmän välinen ero on siis periaatteellisella tasolla hyvin olennainen.

Tähän mennessä oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate on pakkokeinolaissa säädettyjen pakkokeinojen osalta ulotettu luovuttamiskontekstissa eurooppalaista pidätysmääräystä koskevalla puitepäätöksellä 2002/584/YOS tiettyihin vapaudenriiston käsittäviin pakkokeinoin ja oikeusapukontekstissa ns. jäädyttämispäätöksiä koskevalla puitepäätöksellä 2003/577/YOS jäädyttämiseen eli todisteiden säilymistä varmistaviin tai menettämisseuraamusten täytäntöönpanoa turvaaviin pakkokeinoin eli takavarikkoon ja vakuustakavarikkoon. Nyt jo kumotulla eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskevalla puitepäätöksellä 2008/978/YOS periaate ulotettiin etsintää ja takavarikkoa koskeviin pakkokeinoin. Käsillä olevalla direktiivillä oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ulotetaan myös muihin pakkokeinolaissa tarkoitettuihin pakkokeinoihin. Direktiivi on sitten hyvin kattava tältäkin kannalta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan direktiiville sekamuotoista täytäntöönpanotapaa. Yhtäältä direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten todetaan täytäntöönpanolakiin otettavalla blankettimuotoisella säännöksellä olevan lakina noudatettavia. Toisaalta täytäntöönpanolakiin otetaan asiasisältöisiä säännöksiä. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan (s. 76) asiasisältöisiä säännöksiä otetaan niistä direktiivin säännöksistä, jotka nimenomaisesti edellyttävät täsmentävää sääntelyä kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi täytäntöönpanolakiin otetaan asiasisältöisiä säännöksiä direktiivin velvoitteiden asiasisällön täsmentämiseksi Suomen oikeusjärjestelmään soveltuvalla tavalla tai sen vuoksi, että kyseisiä rajat ylittäviä toimenpiteitä ei esiinny puhtaasti valtiosisäisissä tilanteissa tai että direktiivin velvoitteiden on katsottu edellyttävän täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Edelleen täytäntöönpanolakiin otetaan asiasisältöisiä säännöksiä oikeussuojakeinoista tai sen vuoksi, että rikosoikeusapuyhteistyössä ei ole haluttu mennä taaksepäin siitä, mikä nykyisin on mahdollista. Tällöin tilanteesta riippuen sovellettavaksi saattaa hallituksen esityksen luonnoksen mukaan tulla joko direktiivin yksittäinen artikla tai sen lisäksi artiklan asiasisältöä täsmentävä täytäntöönpanolain säännös.

Arviointia

Direktiivi ja sen kansallinen täytäntöönpano ovat tarpeellisia, mutta tuo täytäntöönpano ei ole ongelmaton

Direktiivi 2014/41/EU ja sen kansallinen täytäntöönpano ovat tarpeellisia niin direktiivin johdannossa kuin hallituksen esityksen luonnoksessakin esiin tuoduista syistä.

Direktiivi lähtökohtaisesti nopeuttaa ja yksinkertaistaa sitä menettelyä, jolla jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset myötävaikuttavat toisessa jäsenvaltiossa vireillä olevan rikosasian käsittelyyn hankkimalla todisteita oman valtionsa alueella ja toimittamalla ne toiseen jäsenvaltioon. Tosin nimenomaan suomalaisittain tarkasteltuna nämä nopeus- ja yksinkertaistamavoitteet eivät välttämättä toteudu, kun hallituksen esityksen luonnoksessa direktiiviin perustuen joudutaan ehdottamaan sellaista tutkinnanjohtajan ja syyttäjän keskinäistä toimivaltajärjestelyä ja menettelyä todisteiden hankkimisessa toisesta jäsenvaltiosta, joka poikkeaa valtiosisäisestä toimivaltajärjestelystä ja menettelystä todisteiden hankkimisessa. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että syyttäjän on erikseen vahvistettava tutkinnanjohtajan antama eurooppalainen tutkintamääräys.

Direktiivi myös sujuvoittaa ja laajentaa rajat ylittävää todisteiden hankkimista kaventamalla niitä perusteita, joilla jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat evätä myötävaikutuksensa toisessa jäsenvaltiossa vireillä olevan rikosasian käsittelyyn. Tämä ei kuitenkaan ole kaikilta osin ongelmaton pakkokeinojärjestelmämme kannalta, jossa pakkokeinojen käytön edellytyksistä on pakkokeinojen sisältämän perusoikeuksiin kajoamisen vuoksi katsottu tarpeelliseksi säätää hyvinkin nyansoidusti.

Direktiivi on lokakuussa 1999 Tampereella pidetyn Eurooppa-neuvoston loppupäätelmistä alkaneen kehityksen looginen jatkumo. Direktiivillä oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate ulotetaan rikosasioissa sille viimeiselle osa-alueelle, jossa tehdään merkittäviä oikeudellisia päätöksiä ja joka tähän asti on valtaosin ollut periaatteen soveltamisen ulkopuolella. Tämä osa-alue lienee kuitenkin periaatteen tähän asti kattamiin eri osa-alueisiin verrattuna niin asiallisesti, menettelyllisesti kuin toimenpiteittäinkin tarkasteltuna ylivoimaisesti laajin. Paitsi laajuuden myös yksilön oikeusturvan kannalta nimenomaan tämä osa-alue lienee haasteellisin periaatteen soveltamiselle.

Direktiivi periaatteessa yksinkertaistaa rajat ylittävää todisteiden hankkimista koskevaa sääntelyä, mutta tämä ei välttämättä välity lainsoveltajille

Edellä selostetut direktiivin korvaavuus, sen soveltamisalan yleisyys ja sen muunkinlainen kattavuus tarkoittavat, että rikosoikeusapuyhteistyön alalla sääntely yksinkertaistuu nykytilaan verrattuna. Direktiiviä ja sen kansallista täytäntöönpanemista voidaan pitää myös tällä perusteella tarpeellisena.

Kun direktiivin 34 artiklassa ei ole lueteltu siinä mainittujen yleissopimusten direktiivillä korvattavia ”vastaavia määräyksiä”, sääntelyn yksinkertaistuminen voi kuitenkin välittyä vaikeasti yksittäisille lainsoveltajille. Myöskään hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole systemaattisesti tuotu esiin, mitkä olisivat minkäkin yleissopimuksen direktiivillä korvattavia ”vastaavia määräyksiä”. Suomalaiset lainsoveltajat eivät siten vaivatta voi tarkistaa mistään lähteestä direktiivin säännösten ja yleissopimusten määräysten korvaavuussuhteita.

Edelleen direktiivin kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi ehdotettu sekamuotoinen täytäntöönpanotapa johtaa sääntelyn sellaiseen hajautumiseen direktiivin, sen kansallisen täytäntöönpanolain ja rikosasian käsittelyä koskevan muun Suomen lainsäädännön kesken, joka ei palvele sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Jo tältä kannalta direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapaa voisi vielä harkita.

Ehdotettu direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapa ei ole ongelmaton

Direktiivin 2014/41/EU kansallisessa täytäntöönpanossa on rikosoikeusapuyhteistyön alalla kysymys säädöshankkeesta, joka merkitykseltään rinnastuu siihen, mikä rikoksentehtäjän luovuttamista koskevan yhteistyön alalla oli eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS kansallisella täytäntöönpanolla. Kumpikin näistä EU-säädöksistä korvaa soveltamisalansa osalta yhtä lailla monikehaisen ja -kerroksisen sopimusjärjestelmän soveltamisen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Direktiivi tosin menee mainittua puitepäätöstä pidemmälle siinä mielessä, että se korvaa myös soveltamisalaltaan rajattuja puitepäätöksiä eli periaatteessa saman oikeudellisen yhteistyön alan toisia samantasoisia ja -tyyppisiä EU-instrumentteja. Lisäksi kummankin EU-säädöksen kansallinen täytäntöönpano korvaa asianomaista oikeudellisen yhteistyön alaa koskevan kansallisen yleissäädöksen soveltamisen Suomen ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä, ensiksi mainittu tosin eräitä jäsenvaltioita lukuun ottamatta. Kummassakin tapauksessa tuo korvattava kansallinen yleissäädös on toiminut myös asianomaisten yleissopimusten määräysten tietynlaisen keskeissisällön transformaatiolakina eli asiasisältöisenä kansallisena voimaansaattamislakina. Tosin rikosoikeusapulaki on joutunut tinkimään tuosta transformaatiolain statuksesta sopimusjärjestel-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

mässäkin Euroopan unionin puitteissa keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn yleissopimuksen (SopS 88/2005) voimaansaattamisesta lähtien ja edelleen ns. jäädyttämispäätöksiä koskevan puitepäätöksen 2003/577/YOS ja eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskevan puitepäätöksen 2008/978/YOS kansallisessa täytäntöönpanossa.

Kun eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepäätös 2002/584/YOS pantiin kansallisesti täytäntöön yksinomaan asiasisältöisesti eli säätämällä siitä täysimittainen transformaatiolaki, laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003, EU-luovuttamislaki), voidaan jo edellä esitetyn perusteella kysyä, miksi näin ei menetellä myös eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin 2014/41/EU kansallisessa täytäntöönpanossa. Kun myös todisteiden hankkimista koskevan menettelyn tiettyä vaihetta ja vain hyvin rajattua joukkoa pakkokeinolaissa tarkoitetuista pakkokeinoista rajat ylittävässä kontekstissa koskeva ns. jäädyttämispäätöksiä koskeva puitepäätös 2003/577/YOS on pantu kansallisesti täytäntöön asiasisältöisesti eli säätämällä siitä täysimittainen transformaatiolaki, laki omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (540/2005), on edelleen aiheellista kysyä, eikö asiasisältöinen voimaansaattaminen täysimittaisella transformaatiolailla olisi perustellumpaa myös direktiivin 2014/41/EU osalta, kun se koskee tuon menettelyn kaikkia vaiheita ja valtaosaa pakkokeinolaissa tarkoitetuista pakkokeinoista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole tuotu esiin edellä esitettyjä näkökohtia ja arvioitu niiden merkitystä direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapaa koskevan valinnan kannalta. Yksinomaan sille, että perustuslakivaliokunta on ns. sakkopuitepäätöksen 2005/214/YOS ja ns. konfiskaatiopuitepäätöksen 2006/783/YOS osalta hyväksynyt sekamuotoisen täytäntöönpanotavan, ei liene annettava ratkaisevaa merkitystä tuossa valinnassa. Nuo molemmat puitepäätökset koskevat nimittäin lopullisten eli lainvoimaisten seuraamusten täytäntöönpanoa. Puhtaasti kansallisessakaan tilanteessa täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen toimivaltaan ei ole kuulunut ryhtyä tutkimaan rikosasiassa annetun lainvoimaisen tuomion aineellisia perusteita. Lisäksi näissä tapauksissa syyttömyysolettama on jo kumottu asianmukaiset oikeusturvatoimet täyttävässä menettelyssä. Sen sijaan pakkokeinojen käyttäminen edellyttää puhtaasti kansallisessakin tapauksessa jutun aineellisen puolen tutkimista mahdollisesti hyvinkin nyansoidun kriteeristön täyttymisen arvioimiseksi. Muutenkin pakkokeinoista päättämistä ja niiden täytäntöönpanoa koskevat menettelyt ovat oikeusturvanäkökohtien kannalta herkempiä, kun syyttömyysolettama on edelleen noudatettavana.

Direktiivin 2014/41/EU kansallisen täytäntöönpanon tapaa valittaessa on otettava huomioon myös sen soveltajajoukko ja sen soveltamisfrekvenssi. Direktiivin etukäteen ajateltavissa oleva soveltajajoukko (tutkinnanjohtajat, syyttäjät, tuomioistuimet) on lukumääräisesti ns. sakkopuitepäätöksen 2005/214/YOS ja ns. konfiskaatiopuitepäätöksen 2006/783/YOS soveltajajoukkoa (Oikeusrekisterikeskus, Pirkanmaan käräjäoikeus ja säännönmukaiset muutoksenhakutuomioistuimet) lukumääräisesti selvästi suurempi ja myös heterogeenisempi. Edelleen direktiivin 2014/41/EU etukäteen ajateltavissa oleva lainsoveltajajoukko on lukumääräisesti vähintään yhtä suuri kuin eurooppalaista pidätysmääräystä koskevalla puitepäätöksellä 2002/584/YOS ja sen transformaatiolailla eli EU-luovuttamislailailla. Direktiivin 2014/41/EU ja sen täytäntöönpanolain soveltamisfrekvenssi sen sijaan tulee olemaan monta kertaa tiheämpi eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan puitepäätökseen 2002/584/YOS ja EU-luovuttamislakiin verrattu-

na. Toisin sanoen eurooppalaisia tutkintamääräyksiä tullaan Suomessa sekä antamaan että panemaan täytäntöön moninkertainen määrä eurooppalaisiin pidätysmääräyksiin verrattuna. Tähtänkin nähden direktiivin 2014/41/EU kansallisen täytäntöönpanon tapaa voisi olla syytä vielä harkita.

Siinä tapauksessa, että direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapa ei palvele sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, vaarana on, että se sääntely, joka tosiasiallisesti ohjaa etenkin tutkinnanjohtajia ja syyttäjiä eurooppalaisten tutkintamääräysten antamisessa ja täytäntöönpanossa pakenee erilaisiin käsikirjoihin ja viranomaisohjeistukseen. Tätä tuskin voidaan pitää toivottavana. Näin etenkin, kun hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 91) asetuksenantovaltuuden suppeudesta todettu soveltuu epäilemättä myös asetusta alemman tasoisen sääntelyn tai ohjeistuksen antamiseen.

Sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä ei voida tarkastella yksinomaan sitä soveltamaan joutuvien viranomaisten näkökulmasta. Yhtä lailla on otettava huomioon, että sekä Suomen viranomaisten antaessa eurooppalaisia tutkintamääräyksiä että pannaessa täytäntöön toisten jäsenvaltioiden viranomaisten antamia eurooppalaisia tutkintamääräyksiä toimenpiteiden kohteena on viime kädessä aina yksilö. Pakkokeinoilla ja muillakin tutkintatoimenpiteillä kajotaan hänen perus- ja ihmisoikeuksiinsa. Sääntelyltä, joka tämän mahdollistaa, on edellytettävä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta siitä riippumatta, onko kysymys valtionsisäisestä vai rajat ylittävistä tilanteista. Vaikka direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa onkin sinänsä perusteltua välttää tarpeettoman raskasta kansallista sääntelyä, perus- ja ihmisoikeuksiin kajoavan sääntelyn osalta sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ei voida tinkiä.

Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapaa harkittaessa huomiotta ei voitane jättää sitäkään, että direktiivin suomenkielinen versio ei kaikilta osin näyttäisi täyttävän hyvälle lainkirjoitustavalle asetettavia vaatimuksia.

Jo edellä esitetyn perusteella direktiivi ja sen kansallista täytäntöönpanoa koskeva laki ovat merkittävä lainsäädäntöhanke niin rikosvastuun toteuttamisen kuin perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja laajemminkin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tämä on otettava asianmukaisella tavalla huomioon direktiivin kansallisen täytäntöönpanon tapaa valittaessa. Perustelluinta olisikin täysimittaisen transformaatiolain säätäminen.

Salliiko direktiivi ja sen kansallinen täytäntöönpanolaki kaikkien Suomen laissa pakkokeinojen käytölle säädettyjen edellytysten huomioon ottamisen päätettäessä eurooppalaisen tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta?

Direktiivi 2014/41/EU on monitulkintainen siltä osin, missä laajuudessa jäsenvaltiot voivat soveltaa kansallisessa lainsäädännössä pakkokeinojen käytölle säädettyjä edellytyksiä myös eurooppalaisia tutkintamääräyksiä täytäntöönpanossa. Tätä kysymystä sääntelevät erityisesti direktiivin 10 artiklan 5 kohta, 11 artiklan 1 kohdan alakohdat g ja h sekä 14 artiklan 2 kohta. Lisäksi direktiivin tiettyjä tutkintatoimenpiteitä koskevissa erityissäännöksissä on viittauksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Pakkokeinojen käytön edellytykset on säännelty pakkokeinolaissa (806/2011) varsin nyansoitusti. Lähtökohta tuossa sääntelyssä on, että pakkokeinojen käyttö edellyttää aina selvittävänä olevaa rikosta tai rikosepäilyä (”rikoskynnys”). Tämän yleisen edellytyksen lisäksi kunkin pakkokeinon käytölle on säädetty erityisiä edellytyksiä. (Ks. Klaus Helminen – Markku Fredman – Janne Kanerva – Matti Tolvanen – Marko Viitanen: Esitutkinta ja pakkokeinot, Talentum, Helsinki 2014, s. 745)

Pakkokeinojen käytön erityiset edellytykset kytkeytyvät useimmiten siihen, miten vakava tai minkä tyyppinen selvittävänä oleva rikos on. Pakkokeinojen käytön edellytykset on yleensä kytketty rikoksen vakavuuteen käyttämällä perusteena selvittävänä olevasta rikoksesta säädettyä enimmäisrangaistusta ja/tai rajaamalla pakkokeinojen käyttö vain tiettyihin, yleensä törkeimpiin rikosnimikkeisiin (”rikoksen rangaistus-/törkeys-kynnys”). Tämä ilmentää suhteellisuusperiaatetta. Toisin sanoen kohdehenkilön oikeusasemaan tuntuvammin puuttuvien pakkokeinojen käyttö edellyttää ankarammin rangaistavaa tekoa kuin lievempien pakkokeinojen käyttö. (Mts. 748) Pakkokeinolain 1 luvun 2 §:n mukaan suhteellisuusarviossa otetaan huomioon myös rikoksen selvittämisen tarkeys.

Edelleen pakkokeinolain 10 luvussa säädettyjen ns. salaisten pakkokeinojen käytön erityisiin edellytyksiin kuuluu saman luvun 2 §:n mukaan myös se, miten tärkeää kyseisen pakkokeinon käyttö on (”pakkokeinon tärkeyttä koskeva kynnys”). Tällä perusteella salaiset pakkokeinot on jaoteltu kolmeen kategoriaan. Kaikkien salaisten pakkokeinojen käyttö edellyttää, että niiden ”käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja”. Tiettyjen salaisten pakkokeinojen käyttö edellyttää, että niillä ”voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi”. Tiettyjen salaisten pakkokeinojen käyttäminen edellyttää, että se ”on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi”. (Mts. 750–751)

Vielä pakkokeinojen käytön edellytykset vaihtelevat sen todennäköisyyden osalta, joka vaaditaan rikoksen tapahtumisesta, epäillyn syyllisyydestä tai joistakin muista pakkokeinon edellytyksinä olevista seikoista (”näyttökynnys”). Pienintä todennäköisyysastetta kuvaavat ilmaisut ”on syytä olettaa” ja ”on syytä epäillä”. Tätä suurempaa todennäköisyyttä kuvaavat ilmaisut ”on todennäköistä” ja ”todennäköisin syin epäilty”. Suurinta todennäköisyyden astetta tarkoittaa ilmaisu ”erittäin pätevien perusteiden avulla voidaan olettaa”. (Mts. 754–756)

Perinteistä oikeusapupyynnön täyttävä Suomen viranomainen on rikosoikeusapulain 15 §:n 1 momentin ja 23 §:n 3 momentin nojalla ollut velvollinen tutkimaan kaikki edellä selostetut pakkokeinojen käytön edellytykset lukuun ottamatta 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuja poikkeustilanteita. Sen sijaan oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvaa direktiiviä sovellettaessa kysymys eurooppalaista tutkintamääräystä tunnustavan ja täytäntöönpanevan Suomen viranomaisen tutkimisvallan laajuudesta on tulkinnanvarainen. Tätä kysymystä koskevien direktiivin 10 artiklan 5 kohdan, 11 artiklan 1 kohdan alakohtien g ja h sekä 14 artiklan 2 kohdan keskinäinen suhde on tulkinnanvarainen. Näistä säännöksistä ongelmallisimmin lienee direktiivin 14 artiklan 2 kohta. Sen mukaan ”eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisen perusteet on mahdollista riitauttaa vain nostamalla kanne määräyksen antaneessa valtiossa, sanotun kuitenkin rajoittamatta perusoikeuksien turvaamista täytäntöönpanovaltiossa”. Olennaista on, tulkitaanko aineellisten perusteiden tutkimista koskevan kiellon rajoittavan

pakkokeinojen käytön edellytysten tutkimista esimerkiksi edellä selostettujen pakkokeinojen tärkeyttä koskevan kynnyksen ja näyttökynnyksen osalta.

Edelleen tulkinnanvaraisuutta aiheuttaa direktiivin 1 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on pantava eurooppalaiset tutkintamääräykset täytäntöön ”vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pohjalta” ja ”tämän direktiivin mukaisesti”. Siinä tapauksessa, että eurooppalaista tutkintamääräystä täytäntöönpaneva Suomen toimivaltainen viranomais ei saisi tutkia kaikkia Suomen laissa pakkokeinojen käytölle säädettyjä edellytyksiä, direktiivin ja sen täytäntöönpanolain voidaan katsoa tarkoittavan järjestelyä, jossa julkisen vallan käyttöä Suomessa sääntelevän lain aineellinen sisältö määräytyy eurooppalaisen tutkintamääräyksen antaneen toisen Euroopan unionin jäsenvaltion lainsäädännön perusteella (vrt. luovuttamiskontekstista PeVL 18/2003 vp., s. 3). Luonnehdinta lienee osuva, kun Suomen viranomaisen täytäntöönpanotoimien perusteena todellakin on toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antama oikeudellinen päätös, jollainen siis kukin eurooppalainen tutkintamääräyskin on.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole tarkasteltu eritellysti, miten oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate ja direktiivin säännökset rajaavat eurooppalaista tutkintamääräystä tunnustavan ja täytäntöönpanevan Suomen toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuuksia tutkia edellä selostettujen pakkokeinojen käytölle Suomen laissa säädettyjen eri edellytysten täyttymistä. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole ylipäänsä tuotu esiin, että direktiivin säännökset olisivat näiltä osin tulkinnanvaraisia.

Oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ulottaminen pakkokeino-laissa säädettyihin pakkokeinoihin on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana tiettyjen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen osalta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä (ks. PeVL 18/2003 vp). Käsillä olevalla direktiivillä periaate ulotetaan valtaosaan muista pakkokeino-laissa säädettyistä pakkokeinoista. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole otettu kantaa perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuuteen tältä kannalta tai pakkokeinojen käytölle Suomen laissa säädettyjen edellytysten tutkimisen mahdollisen rajoittamisen kannalta.

Edelleen on paikallaan harkita, ulotetaanko ns. listarikoksia koskeva poikkeus direktiivin velvoitteita laajemmaksi eli hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetulla tavalla kategorisesti kaikkiin pakkokeinolain 7–9 luvussa tarkoitettuihin pakkokeinoihin (1. lakiehdotuksen 8 §). Hallituksen esityksen luonnoksessa ei selväsanaisesti tuoda näiltä osin esiin, että esimerkiksi pakkokeinolain 7 luvun 5 §:ssä tarkoitettu lähetyksen takavarikoimisesta ja jäljentämisestä, 8 luvun 2 §:ssä tarkoitetuista yleisestä ja erityisestä kotietsinnästä, 8 luvun 21 §:ssä tarkoitettu laite-etsinnästä, 8 luvun 31 §:ssä tarkoitettu henkilöntarkastuksesta, 8 luvun 32 §:ssä tarkoitettu henkilönkatsastuksesta, 9 luvun 3 §:ssä tarkoitettu henkilötuntemerkkien ottamisesta ja 9 luvun 4 §:ssä tarkoitettu DNA-tunnisteen määrittämisestä ja tallettamisesta voitaisiin kieläytyä direktiivin 11 artiklan 1 kohdan h alakohdan nojalla, johon ei sisälly samanlaista ns. listarikoksia koskevaa velvoitetta kuin saman kohdan g alakohtaan. Näidenkin pakkokeinojen käytön kytkeminen selvitettävänä olevasta rikoksesta säädettyyn rangaistukseen tai vain tiettyihin rikosnimikkeisiin lienee ollut yhtä perusteltua kuin 10 luvussa säädettyjen salaisten pakkokeinojen. Näin ollen sekä mainittujen pakkokeinojen että salaisten pakkokeinojen osalta voisi olla yhtä perusteltua olla tekemättä ns. listarikoksia koskevaa kategorista poikkeusta.

Velvoittaako direktiivi säätämään uusia kansallisia oikeussuojakeinoja?

Etenkin toimenpiteen kohteena olevan yksilön kannalta kysymys kansallisista oikeussuojakeinoista on relevantti sekä eurooppalaisen tutkintamääräyksen tunnustamisen ja täytäntöönpanon että tutkintamääräyksen antamisen osalta.

Direktiivin 14 artiklan 1 kohta ei näyttäisi edellyttävän muuta kuin vastaavassa kansallisessa tapauksessa sovellettavien oikeussuojakeinojen käytön sallimista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että muutosta tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta Suomessa tehtyyn päätökseen voidaan hakea samassa yhteydessä kuin Suomessa täytäntöön pantavaan toimenpiteeseen ja että muutosta viimeksi mainittuun haetaan noudattaen mitä muutoksenhausta kyseiseen toimenpiteeseen Suomen laissa säädetään (1. lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentti). Tätä on täydennetty erillisellä säännöksellä vapautensa menettäneenä olevan henkilön väliaikaisen siirtämisen osalta, koska vastaavaa menettelyä ei Suomessa valtiosisäisesti tunneta (1. lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentti).

Pakkokeinolain 7 luvun 21 §:ään ehdotetun muutoksen (5. lakiehdotus) johdosta on harkittava, onko tuomioistuimen suorittamasta takavarikon vahvistamisesta luopuminen eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanon osalta kuitenkaan perusteltua. Kun kohdehenkilölle on tähän asti vastaavassa rajat ylittävässä takavarikossa tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi tuossa vahvistamismenettelyssä, muutoksessa on asiallisesti kysymys oikeussuojakeinon poistamisesta. Kun otetaan huomioon, että takavarikoidut todisteet voidaan toimittaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen antaneelle viranomaiselle hyvinkin joutuisasti, kohdehenkilön mahdollisuus määräajasta riippumatta saattaa takavarikko tuomioistuimen tutkittavaksi saman lain 7 luvun 15 §:n nojalla ei korvaa vahvistamismenettelystä luopumista oikeusturvakeinona. Direktiivin 13 artiklan 2 kohdan säännös todisteiden toimittamisen keskeyttämisestä oikeussuojakeinon käytön vuoksi edellyttää yksiselitteisyyttä sen suhteen, mikä Suomessa on tarkoitettu oikeussuojakeinoksi mitään pakkokeinoa tai tutkintatoimenpidettä vastaan.

Yleisesti voidaan todeta, että varsinaisena oikeussuojakeinona ei voitane pitää sellaista pakkokeinolaissa säädettyä moniportaista päätöksentekojärjestelyä, jossa ensi vaiheessa pakkokeinosta päättää väliaikaisesti muu kuin tuomioistuin ja vasta seuraavassa vaiheessa edellytetään tuomioistuimen päätöstä, mikäli tuon tuomioistuimen ei kuitenkaan ole varattava asianomaisen pakkokeinon kohdehenkilölle (tai julkiselle asiamiehelle) tilaisuutta tulla kuulluksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole tuotu esiin, miten direktiivin 14 artiklan 2 kohdan säännös rajoittaa myös oikeussuojaa antavan Suomen elimen tutkimisvaltaa. Kysymys on olennainen, kun oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvassa järjestelmässä asianomaisen eurooppalaisen määräyksen aineellisten perusteiden tutkiminen ei lähtökohtaisesti ole sallittua määräystä toisessa jäsenvaltiossa tunnustettaessa ja täytäntöönpanossa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei myöskään tehdä systemaattisesti selkoa niistä pakkokeino- ja toimenpidekohtaisista oikeussuojakeinoista, joihin pakkokeinon tai muun toimenpiteen kohteena oleva yksilö voi turvautua Suomessa tunnustettavaa ja täytäntöönpantavaa eurooppalaista tutkintamääräystä vastaan. Onhan hyvin mahdollista, että aikanaan syyteasiaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen antaneessa toisessa jäsenvaltiossa käsiteltäessä aktualisoituu kysymys, noudattivatko Suomen viranomaiset tutkintamääräyksen tarkoittamaa pakkokeinoja täytäntöönpannessaan Suomen lainsäädännössä säädettyjä menettelysääntöksiä. Menettelyn laillisuus Suomen lain kannalta osataan epäilemättä tutkia paremmin Suomessa kuin kyseisen tutkintamääräyksen antaneessa toisessa jäsenvaltiossa. Tuon laillisuuden tutkinnan tulos on tutkintamääräyksen antaneen jäsenvaltion on otettava huomioon direktiivin 14 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei tehdä systemaattisesti selkoa myöskään niistä oikeussuojakeinoista, joita voidaan Suomessa käyttää Suomen toimivaltaisen viranomaisen antamaa eurooppalaista tutkintamääräystä tai sen tarkoittamaa pakkokeinoja tai tutkintatoimenpidettä vastaan. Tällainen tarkastelu olisi perusteltua jo sen vuoksi, että eurooppalaisen tutkintamääräyksen antaneen Suomen viranomaisen on direktiivin 14 artiklan 3 kohdan nojalla tehtävä näistä oikeussuojakeinoista selkoa, kun sen antamaa tutkintamääräystä pannaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa.

Todettakoon, että jos tiettyyn pakkokeinoon tai tutkintatoimenpiteeseen on kytketty oikeussuojakeino tutkintamääräyksen täytäntöönpanovaltiossa, mutta ei määräyksen antaneessa valtiossa, asetelma on täytäntöönpanovaltion näkökulmasta ongelmallinen. Suomen ollessa täytäntöönpanovaltiona asetelmaa on arvioitava myös perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan näkökulmasta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei myöskään arvioida, olisiko Suomessa perusteltua direktiivin suoranaista velvoitteista riippumattakin täydentää pakkokeinoja tai tutkintatoimenpiteitä koskevaa sääntelyä asianomaisten pakkokeinojen tai tutkintatoimenpiteiden rajat ylittävää soveltamistilanne huomioon ottaen. Konkreettisena esimerkkinä voidaan nostaa esiin pakkokeinolain 10 luvun 60 §:ssä tarkoitettu salaisten pakkokeinojen käytöstä ilmoittaminen. Kun kysymys on toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antaman salaisen pakkokeinon käsittävän eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta Suomessa tai kun kysymys on Suomen toimivaltaisen viranomaisen antamasta vastaavasta tutkintamääräyksestä, joka pannaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa, lienee tarpeellista asiasisältöisesti täsmentää, miten mainitussa lainkohdassa säädetty salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen tapahtuu.

Väliaikaiset toimenpiteet ja todisteiden toimittaminen

Direktiivin 32 artiklan 3 kohdan säännös ei ole periaatteelliselta kannalta ongelmaton, kun se näyttää mahdollistavan sen, että eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamalla viranomaisen voi vain väliaikaista toimenpidettä koskevin kansallisin toimivaltuuksin päästä siihen, että todistusaineisto paitsi jäädytetään myös toimitetaan sille. Lähtökohdanhan on oltava, että tuohon lopputulokseen voi päästä vain varsinaista, lopullista toimenpidettä koskevin toimivaltuuksin.

Direktiivi ei kuitenkaan näyttäisi sallivan, että täytäntöönpanolakiin otettaisiin asiasisältöistä sääntelyä, jolla turvattaisiin, että mainitusta lähtökohdasta ei poiketa silloin, kun Suomi on täytäntöönpanovaltio.

Suomeen väliaikaisesti siirretyn vapautensa menettäneen henkilön säilössä pitämisestä lienee perusteltua säätää asiasisältöisellä säännöksellä

Direktiivin 22 artiklan 6 kohdassa tarkoitetusta siirretyn henkilön säilössä pitämisestä Suomen alueella lienee perusteltua säätää täytäntöönpanolakiin otettavalla asiasisältöisellä säännöksellä, kun otetaan huomioon vapaudenriiston merkitys yksilön oikeuksien rajoituksena.

Harkinnanvaraiseksi säätämistä lienee vielä harkittava eräiden kieltäytymisperusteiden osalta

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyä kieltäytymisperusteiden harkinnanvaraisuutta lienee vielä harkittava ainakin siltä osin kuin kysymys on vapautensa menettäneen Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen väliaikaisesta siirtämisestä todistelutarcoituksessa ilman hänen suostumustaan.

Tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta kieltäytymisen saattaminen Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi edellyttäneä täsmällisempää sääntelyä

1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan ”jos tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta on kieltäydytty, muun kuin käräjäoikeuden päätös on viikon kuluessa saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi”.

Hallituksen esityksen luonnoksesta (s. 79) ei tarkemmin ilmene, mikä on asian käräjäoikeudessa tapahtuvan käsittelyn luonne ja käräjäoikeuden ratkaisun merkitys ja oikeusvaikutukset. Luonnoksessa todetaan: ”Menettelyyn käräjäoikeudessa sovellettaisiin muutoin jäljempänä 7 §:n mukaisesti niitä säännöksiä, joita vastaavanlaisessa kansallisessa tilanteessa sovellettaisiin. Tapausten moninaisuuden vuoksi säännös olisi myös tältä osin joustava sen suhteen, mikä käsittelyjärjestys voisi tulla noudatettavaksi.”

”Vastaavanlaisessa kansallisessa tilanteessa” on käytännössä useimmiten kysymys siitä, että tutkinnanjohtajana toimiva pidättämiseen oikeutettu virkamies tai syyttäjä on päätenyt siihen, että tietty toimenpide on perusteltu, ja on tuolla perusteella määrännyt toimenpiteestä tai ryhtynyt toimenpiteeseen, jonka seurauksena asia sitten muodossa tai toisessa tulee tuomioistuimessa käsiteltäväksi. Kun lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sen sijaan on kysymys siitä, että tutkinnanjohtajan toimivaltuudet omaava pidättämiseen oikeutettu virkamies tai syyttäjä on päätenyt siihen, että toimenpide ei ole perusteltu, tilanne on esimerkiksi tutkinnanjohtajan/syyttäjän ja tuomioistuimen asian käsittelyssä noudatettavan keskinäisen työnjaon kannalta epäselvä.

Lieneekin paikallaan harkita ainakin sitä, olisiko tarkoituksenmukaisempaa, että kieltäytymisen saattaminen tuomioistuimen ratkaistavaksi jäisi direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun keskusviranomaisen tai jonkin muun tahon, esimerkiksi valtakunnansyyttäjän, kussakin yksittäistapauksessa erikseen harkittavaksi ja siinä tapauksessa, että tuo harkinta puoltaa kieltäytymisen saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi, myös sen tehtäväksi. Täytynee nimittäin olla

niin, että jonkin muun tahon kuin tuomioistuimen itsensä on kyseisessä menettelyssä tuotava aktiivisesti esiin kieltäytymisen perusteettomuutta puoltavat seikat.

Hallituksen esityksen luonnos jättää avoimeksi, mikä olisi asianomaisen pakkokeinon ja tutkintatoimenpiteen kohdehenkilön rooli kyseisessä menettelyssä. Eurooppalaisen tutkintamääräyksen antaneessa valtiossa vireillä olevaan rikosasian käsittelyynhän voi liittyä sellaisia salassapitonäkökohtia, jotka eivät salli kohdehenkilön osallistumista kyseiseen menettelyyn.

Hallituksen esityksen luonnos jättää avoimeksi myös käräjäoikeuden asiassa antaman ratkaisun merkityksen ja sen oikeusvaikutukset. Mitä on tarkoitus seurata siitä, että käräjäoikeus päätyy katsomaan, että kyseisessä yksittäistapauksessa ei olisikaan perusteita kieltäytyä tunnustamasta ja täytäntöönpanemasta eurooppalaista pidätysmääräystä? Käräjäoikeudella itselläänhän ei välttämättä ole toimivaltaa päättää siitä pakkokeinosta tai tutkintatoimenpiteestä, josta tuossa eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä on kysymys.

Edelleen periaatteelliselta kannalta vaikuttaa kestävämmältä, että eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta kieltäytymisen perusteettomaksi toteava tuomioistuin olisi se sama, jonka tulisi tutkintamääräyksen täytäntöönpanon myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti antaa oikeussuojaa toimenpiteen kohdehenkilölle.

Yksi vaihtoehto voisi olla, että 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poliisi-, rajavartio- ja tulliviranomaisten ja 2 momentissa tarkoitettujen syyttävviranomaisten kieltäytyminen saatettaisiin valtakunnansyyttäjän ratkaistavaksi. Valtakunnansyyttäjällä itselläänhän on samat toimivaltuudet pakkokeinojen ja tutkintatoimenpiteiden osalta kuin edellä mainituilla viranomaisilla. Toisaalta valtakunnansyyttäjällä itsellään ei ole samanlaista lähtökohtaista roolia kuin käräjäoikeudella annettaessa oikeussuojaa pakkokeinon tai tutkintatoimenpiteen kohdehenkilölle.

Tosin lienee syytä harkita, onko eurooppalaisen tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta kieltäytymisiä ylipäänsä tarpeen saattaa Suomessa minkään ylimääräisen tahon ratkaistavaksi. Direktiivihän ei sitä edellytä.

Direktiivin 19 artiklassa säädetyn luottamuksellisuuden toteutuminen Suomessa

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 48–49) on direktiivin 19 artiklan mukaisen veloitteen luottamuksellisuudesta katsottu toteutuvan Suomessa muun ohella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2 kohdan ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 9 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla. Tämä hallituksen esityksessä ehdotettu tulkinta voisi kuitenkin johtaa hyvin laajaan ja pitkäkestoiseen salassapitioon.

Ensiksi mainitun lainkohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat ”muut kuin 1 kohdassa tarkoitettut asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja asiakirjat, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon

antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä”.

Jälkimmäisen lainkohdan mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää ”tietoja, joiden julkiseksi tuleminen todennäköisesti vaarantaisi valtion ulkoista turvallisuutta taikka aiheuttaisi merkittävää vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä”.

Sinänsä riidatonta on, että myös käsillä olevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa yhteistyössä edellytetyn luottamuksellisuuden rikkominen vaarantaa Suomen toimivaltaisten viranomaisten edellytyksiä toimia tuossa ja rikosasioissa tehtävässä muussakin yhteistyössä. Ongelmallista kuitenkin on, että hallituksen esityksen luonnoksessa viitatu säännökset voivat ulottaa salassapidon selvästi asiallisesti laajemmalle ja ajallisesti pidemmälle kuin tuossa yhteistyössä on Suomelta tosiasiallisesti tähän asti edellytetty. Lisäksi on otettava huomioon, että Suomeltakaan tuskin voidaan edellyttää asiallisesti sen laajempaa tai ajallisesti sen pidempikeisempää salassapitoa kuin asianomaisessa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa on rikosasioiden osalta säädetty.

Hallituksen esityksen viittaukset mainittuihin lainkohtiin lienevät seurausta siitä, että siinä oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen kontekstissa, johon eurooppalainen tutkintamääräyskin kuuluu, ei salassapitoa voida perustaa sellaiseen sopimukselliseen kontekstiin, johon perinteiset yhteistyöpyynnöt kuuluvat, ja siihen perustuen säätää vieraan valtion muun muassa salassapidon osalta asettamat ehdot Suomessa noudatettaviksi. Näinhän on voitu tehdä rikosoikeusapulain 27 §:n 2 momentissa.

Lainkirjoitustavan johdonmukaisuudesta

Rikosoikeusapulain 23 §:n 1 momentissa (301/2014) on päädytty yksilöidysti luettelemaan ne pakkokeinot, joita voidaan käyttää perinteistä oikeusapupyynnöä täytettäessä. Voisi olla johdonmukaista, että näin tehtäisiin myös 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä.

Todettakoon, että osaa poliisilaisissa säädettyistä rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvistä toimenpiteistä lienee nykyään perusoikeuksiin kajoavuudessaan arvioitava pitkälle samalla tavalla kuin pakkokeinolaissa säädettyjä rikosten selvittämiseen liittyviä pakkokeinoja.

Direktiivin ja sen täytäntöönpanolain suhde rikosoikeusapulakiin on säädettävä yksiselitteiseksi

Sekä rikosoikeusapulaissa että direktiivissä ja sen täytäntöönpanolaissa on kysymys siitä, että valtion toimivaltaiset viranomaiset myötävaikuttavat omilla toimenpiteillään rikosasian käsittelyyn, joka kuuluu toisen valtion toimivaltaisille viranomaisille. Tuo myötävaikuttaminen kuitenkin oikeudellisesti jäsentyy näissä säädöksissä periaatteellisesti eri lähtökohdista käsin, mikä myös käytännön soveltamistilanteissa saattaa johtaa erilaisiin johtopäätöksiin. Näin ollen niitä ei voitane yksittäistapauksessakaan soveltaa lomittain, vaan toisensa poissulkien. Toisin sanoen eurooppalainen tutkintamääräys olisi mahdollisesti eteen tulevissa yksittäistapauksissa täydennytettävä perinteiseksi oikeusapupyynnöksi ja palattava soveltamaan täydessä laajuudessaan rikosoikeusapulakia ja sitä sopimusjärjestelmää, jonka direktiivi korvaa.

Ehdotettujen lainmuutosten voimaantulosta

Hallituksen esityksen luonnoksessa ainoastaan 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä on otettu huomioon, että kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot eivät välttämättä ole saattaneet direktiivin kansallisia täytäntöönpanotoimia loppuun direktiivissä säädetyssä määräajassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Esittelijä

Juha Sihto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi