

05.09.16

Oikeusministeriö  
oikeusministerio@om.fi

VIITE:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 6.6.2016, OM 13/41/2014

ASIA:

Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa valmistelewan työryhmän mietintö 17/2016

LAUSUNTO

**Yleisiä huomioita**

Eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva direktiivi 2014/41/EU ja sen täytäntöön panemiseksi asetetun työryhmän mietintö käsittelevät todisteiden hankkimiseen liittyvää yhteistyötä rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä koko rikosprosessin ketjusta aina esitutkinnasta asian tuomioistuinkäsittelyyn saakka. Yhteistyö on aiemmin katettu useilla eri kansainvälisillä sopimuksilla ja instrumenteilla. Direktiivin tarkoitus on koota todisteiden hankkimiseen liittyvä sääntely sen soveltamisalalla yhteen instrumenttiin.

Mietinnössä käsitellään direktiivin suhdetta muihin aihepiiriin kuuluviin sopimuksiin tai instrumentteihin. Siitä ei kuitenkaan löydy mainintaa pohjoismaisesta oikeudellisesta yhteistyöstä. Artiklassa 34 säädetään mahdollisuudesta soveltaa kahden- tai monenvälisiä sopimuksia siltä osin, kuin niiden avulla on mahdollista vahvistaa edelleen tämän direktiivin tavoitteita ja myötävaikuttaa todisteiden hankkimismenettelyjen yksinkertaistamiseen tai edelleen helpottamiseen ja edellyttäen, että noudatetaan direktiivissä säädettyjen kanssa samantasoisia takeita. Epäselväksi jää pohjoismaisen oikeusapusopimuksen asema täytäntöönpanolain voimaantulon jälkeen.

Direktiivi perustuu vastavuoroiselle tunnustamiselle. Sen tarkoitus on nopeuttaa ja yksinkertaistaa menettelyä oikeudellisessa yhteistyössä, kun jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset hankkivat toisessa jäsenvaltiossa vireillä olevan rikosasian käsittelyyn todisteita oman valtionsa alueella sekä toimittavat ne pyytävälle jäsenvaltiolle. Nopeuden ja yksinkertaisuuden vaatimuksista seuraa väistämättä vaatimus myös täytäntöönpanolain selkeydestä. Tämä tavoite jää mietinnössä ja siinä esitetyssä lakiluonnoksessa tavoittamatta. Valittu sekamuotoinen implementointi ei avaa lainkäyttäjälle riittävän selkeästi täytäntöönpanolain soveltamisalaa eikä direktiivin keskeisimpiin säännöksiin kuuluvia kieltäytymisperusteita (11 artikla). Sekamuotoisen implementoinnin myötä todisteiden hankkimista koskevan kokonaisuuden hahmottaminen on erittäin hankalaa ja johtaa direktiivin, täytäntöönpanolain, hallituksen esityksen sekä direktiivin liitteiden saman yhtäaikaiseen tutkimiseen. Sen vuoksi käräjäoikeus katsoo, että ehdotettu täy-

05.09.16

täytäntöpanolaki ei ole lainsäädännöltä vaadittavalla tavalla riittävän selkeä eikä täsmällinen. Valittu täytäntöpanotapa johtaa esimerkiksi siihen epätyytyttävään tilanteeseen, että niin kutsuttuihin listarikoksiin liittyvät poikkeukset tulisivat katetuksi lakitekstin asemesta direktiivin liitteessä. Selkeyden ja täsmällisyyden tavoitteet ovat erityisen merkityksellisiä tässä yhteydessä syystä, että direktiivissä tarkoitetuissa pakkokeinoissa ja tutkintatoimissa kysymys on ihmisten perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumisesta, salaisien pakkokeinojen kohdalla vielä henkilön itsensä siitä tietämättä. Säätelyn hajauttaminen täytäntöpanolakiin, direktiiviin ja sen liitteisiin johtaa väistämättä eri viranomaisissa sekä tuomioistuimissa laajojen omien käsikirjojen ja ohjeiden laatimiseen, mikä ei voi olla tavoiteltava asiantila.

Hyvänä esimerkkinä toisenlaisesta, selkeästä lainsäädäntötavasta käräjäoikeus nostaa esiin eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS implementoinnin, jossa puitepäätös pantiin täytäntöön yksinomaan asiasisältöisesti (EU-luovuttamislaki). EU-luovuttamislaki myöhemmin siihen tehtyine muutoksineen on osoittanut toimivaksi ja selkeäksi oikeuslähteeksi päivittäisessä tuomarin työssä. Sen myötä lain rinnalla tapahtuva puitepäätöksen lukeminen on arkipäiväistynyt tavanomaisena oikeuslähteenä.

Joka tapauksessa käräjäoikeus pitää välttämättömänä, että ainakin lain soveltamisalaa koskevat määräykset, kieltäytymisperusteet, 22 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun Suomeen väliaikaisesti siirretyn vapautensa menettäneen henkilön säilössä pitämistä koskeva säätely sekä jäljempänä erikseen mainitut kohdat kirjoitetaan selkeästi näkyviin kansalliseen täytäntöpanolakiin.

Käräjäoikeus toteaa, että lakiluonnos kokonaisuutena on niin monimutkainen, että lausunnossa ei ole mahdollista arvioida kaikkia oikeusapuna toteutettaviin pakkokeinoihin liittyviä yksityiskohtia eikä nostaa esiin mahdollisia ongelmakohtia kattavasti.

### Asiakohtaisia havaintoja

Työryhmä esittää, että tutkintamääräys annetaan direktiivin 5 artiklassa edellytetyn mukaisesti direktiivin liitteenä olevan mallin mukaiselle lomakkeelle (3 §). Käräjäoikeus toteaa, että direktiivi liitteenä tulisi liittää ainakin hallituksen esitykseen, jolloin se olisi helposti lainsoveltajan saatavilla.

Työryhmä esittää, että tuomioistuinten osalta täytäntöpanotoimivalta keskitetään Helsingin käräjäoikeuteen (5 § 2 momentti) ja että erityisestä syystä myös muu käräjäoikeus voi toimia täytäntöpanoviranomaisena. Käräjäoikeudessa asioita tulee vireille lukumääräisesti varsin vähän. Keskittäminen on osaamisen karttumisen takaamiseksi perusteltua, mikä on tullut esiin luovutusasioiden yhteydessä. Keskittämistä ei kuitenkaan tulisi tehdä virheellisin perustein silloin, kun henkilö, jota asia koskee, asuu tai muutoin oleskelee toisen käräjäoikeuden tuomiopiirissä. Esimerkiksi videoteitse tapahtuvien kuulemisten yhteydessä kuuleminen on tarkoituksenmukaista suorittaa kulujen vähentämiseksi ja kuultavan henkilön näkökulmasta vähimmän haitan periaatteen mukaisesti siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirin alueella henkilö asuu. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi tuoda esiin selkeitä esimerkkitalanteita, joissa täytäntöpanolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityinen syy on käsillä.

Työryhmä esittää, mikäli tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöpanosta on kieltäydytty, että muun kuin käräjäoikeuden tekemä päätös on viikon kuluessa saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi (6 §). Käräjäoikeus toteaa tarpeelliseksi ja perustelluksi sen, että hylkäävä ratkaisu saatetaan oikeusviranomaisen vahvistettavaksi. Suomen oikeusjärjestelmä poikkeaa kuitenkin usean muun jäsenval-

| Postiosoite              | Käyntiosoite                       | Puhelin      | Telefax      | Sähköposti            |
|--------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|-----------------------|
| PL 650<br>00181 HELSINKI | Porkkalankatu 13<br>00180 HELSINKI | 029 56 44200 | 029 56 44417 | helsinki.ko@oikeus.fi |

05.09.16

tion järjestelmästä siinä, ettei meillä ole tutkintatuomareita. Ehdotettu menettely tarkoittaisi käytännössä asian alistamista tuomioistuimeen. Viime vuosina suuntauksena on kuitenkin ollut pyrkimys päästä eroon tuomioistuimen vahvistamislautuon tehtävistä. Ehdotettu menettely olisi vastoin vallitsevaa kehityssuuntaa sekä johtaisi myös siihen, että sama käräjäoikeus toimisi sekä vahvistavana viranomaisena että muutoksenhakutuomioistuimena. Sen vuoksi käräjäoikeus katsoo, että tarkoituksenmukaisinta olisi nimeä valtakunnansyyttäjä tai syyttäjä toimivaltaiseksi oikeusviranomaiseksi tutkintamääräyksen antamisesta kieltäytyttäessä. Joka tapauksessa 6 §:n 2 momentissa olisi syytä kirjoittaa täytäntöönpanolaissa avoimeksi käräjäoikeudessa asiaa ratkaistaessa noudatettava menettely sekä se, ketä asiaa käsiteltäessä on kuultava.

Täytäntöönpanolain 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta. Esityksen mukaa tutkintamääräys pannaan täytäntöön noudattaen Suomen lain mukaista menettelyä, jollei tässä laissa tai direktiivissä toisin säädetä. Tältä osin käräjäoikeus kiinnittää huomiota täsmällisyyteen. Ehdotuksen perusteluissa (s. 76) todetaan, että direktiivin säännöksiä sovellettaisiin suoraan ja että direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset ovat lakina noudatettavia, jollei täytäntöönpanolaista muuta johdu. Etusijajärjestystä koskevat lausumat kaipaavat tältä osin yhdenmukaistamista. Lisäksi käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa täytäntöönpanolaissa ei viitata kaikkien säännösten osalta, mihin direktiivin säännökseen ne liittyvät. Sanottu puute vaikeuttaa huomattavasti kokonaisuuden hahmottamista. Vielä käräjäoikeus kiinnittää huomiota käsitteiden täsmällisyyden osalta täytäntöönpanolain 2 lukuun, jossa käytetään tunnustamista ja täytäntöönpanoa ilmeisesti samassa merkityksessä.

Täytäntöönpanolain 8 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös pakkokeinojen käyttämisestä. Käräjäoikeus toteaa, että selvyyden vuoksi sanotussa lainkohdassa tulisi luetella sovellettavaksi tulevat pakkokeinot. Kirjaus selkeyttäisi osaltaan myös soveltamisalaa.

Täytäntöönpanolain 9 §:ään ehdotetaan säännöstä vapautensa menettäneenä olevan henkilön väliaikaisesta siirtämisestä Suomesta toiseen jäsenvaltioon. Käräjäoikeus toteaa, että esityksessä lakiin ei ole kirjattu auki, mitä menettelyä noudattaen asia olisi käsiteltävä käräjäoikeudessa lukuun ottamatta tilannetta, joissa siirrettävä pyytää suullista käsittelyä. Avoimeksi jää siten kysymys siitä, miten asia tulee vireille käräjäoikeudessa sekä ketkä ovat asiaan osallisia. Mietinnöstä ei käy ilmi, onko syyttäjän tai tutkinnanjohtajan läsnäolo tarpeen käsittelyssä. Avoimeksi jää kokonaan kysymys siitä, onko pyynnön esittäneen jäsenvaltion viranomaisille varattava tilaisuus osallistua käsittelyyn.

Mietinnössä ei ehdoteta erillistä säännöstä täytäntöönpanolaki julkisuuteen liittyen, vaan julkisuutta koskevat säännökset löytyisivät direktiivin 19 artiklasta. Lakiehdotuksen perusteluissa selostetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetusta laista (OikJulkL) sovellettaviksi tulevat säännökset. Tuomioistuimissa julkisuuteen liittyvät säännökset löytyvätkin juuri sanotusta laista. OikJulkL 16 §:n mukaan oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuteen pakkokeinoasiassa sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään, jollei tästä pykälästä muuta johdu. Sanotun lainkohdan nojalla määräytyy pakkokeinoasioiden tavanomaisista asioista poikkeava salassapito. OikJulkL 14 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan asian suullinen käsittely on julkinen, jollei tuomioistuin 15 §:n nojalla asianosaisen pyynnöstä tai erityisestä syystä muutoinkin määrää, että suullinen käsittely toimitetaan yleisön läsnä olematta. Perusteluissa ei myöskään käsitellä lainkaan kysymystä julkisuudesta asianosaisjulkisuuden näkökulmasta. Ottaen huomioon, ettei OikJulkL:iin ehdoteta viittausta täytäntöönpanolakiin, käräjäoikeus nostaa esiin epäilyn, ovatko kaikki esiin tulevat salassapitotarpeet tulleet arvioiduksi julkisuuden näkökulmasta, esimerkiksi liittyen asioiden OikJulkL 4 §:ssä ja 5 §:ssä tarkoitettuun niin sanottuun diaarijulkisuuteen. Joka

| Postiosoite              | Käyntiosoite                       | Puhelin      | Telefax      | Sähköposti            |
|--------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|-----------------------|
| PL 650<br>00181 HELSINKI | Porkkalankatu 13<br>00180 HELSINKI | 029 56 44200 | 029 56 44417 | helsinki.ko@oikeus.fi |

05.09.16

tapauksessa ehdotettu sääntely johtaa erikoiseen tilanteeseen tuomioistuimen näkökulmasta, kun julkisuutta koskeva erityissäännös löytyisi direktiivistä. OikJulkL on tähän saakka sisältänyt kaikki oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset. Lisäksi käräjäoikeus toteaa, että ehdotuksen sisältö huomioon ottaen tutkintamääräysasioissa voidaan päätyä pidempiaikaiseen salassapitoon Suomessa kuin mitä pyynnön esittäneessä jäsenvaltiossa on tavoiteltu.

Täytäntöönpanolain 16 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännökset telekuuntelua koskevista ilmoituksista. Perustelujen valossa jää avoimeksi, mitä ilmoituksia sanotussa lainkohdassa tarkoitetaan. Epäselväksi jää, onko tarkoitus viitata pakkokeinolain 10 luvun 60 §:ssä säädettyyn salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittamiseen. Mikäli tämä ei ole ollut tarkoitus, kysymys salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittamisesta, siihen liittyvästä ilmoittamatta jättämisestä tai ilmoittamisen lykkäämiseksi jää kokonaan avoimiksi. Asia kaippaa tältä osin selvennystä, sillä jo nykyisin oikeusapuun liittyvät telepakkokeinoasiat muodostuvat ongelmatilanteita ilmoittamisen ja ilmoittamatta jättämisen osalta. Käräjäoikeuden käsityksen mukaan täytäntöönpanolain 16 § ei ole tältä osin riittävä.

Täytäntöönpanolain 17 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännökset muutoksenhausta. Käräjäoikeus toteaa, että muutoksenhakua koskevat säännökset vaihtelevat eri pakkokeinojen välillä, minkä vuoksi pakkokeinolain muutoksenhakuun liittyvä säännöstö on haastava hahmottaa. Käräjäoikeus esittää, että hallituksen esityksessä yksilöitäisiin kuhunkin pakkokeinoon tai muuhun toimenpiteeseen, jonka kohteeksi henkilö on Suomessa tutkintamääräystä tunnustettaessa ja täytäntöön pantaessa joutunut, liittyvä muutoksenhakukeino. Koska 14 artiklan 3 kohta velvoittaa tutkintamääräyksen antaneen ja sen vahvistaneen viranomaisen toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet varmistaakseen, että kansallisen lainsäädännön mukaisten oikeussuojakeinojen käytön mahdollisuuksista ilmoitetaan, kun näistä tulee sovellettavia, ja hyvissä ajoin, sanotut oikeussuojakeinot olisi syytä kirjata näkyviin hallituksen esityksessä. Käräjäoikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että kaikkien pakkokeinojen osalta, kuten takavarikko, ei ole muutoksenhakuoikeutta. Esimerkkinä aukosta käräjäoikeus viittaa asiakirjan jäljentämiseen takavarikon yhteydessä. Pakkokeinolain 7 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan takavarikko on kumottava, jos syytettä sen perusteena olevasta rikoksesta ei nosteta neljässä kuukaudessa esineen, omaisuuden tai asiakirjan takavarikoimisesta. Sanottu 14 §:n 2 momentti ei koske asiakirjan jäljennöstä, mistä seuraa, ettei asia tule käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Esityksen sisältö huomioon ottaen jää avoimeksi, kuinka kauan jäljennöstä koskeva takavarikko on voimassa. Käräjäoikeus toteaa, että pakkokeinolain 7 luvun 21 § ei koske asiakirjan jäljentämistä. Lisäksi oikeussuojakeinon puuttuminen voi johtaa ongelmiin tilanteissa, joissa määräyksen antaneessa jäsenvaltiossa sellainen on, mutta oikeussuojakeino puuttuu määräyksen täytäntöönpanevassa jäsenvaltiossa. Näitä tilanteita ei ole arvioitu lakiehdotuksen perusteluissa.

Vielä käräjäoikeus kiinnittää huomiota tuomioistuimen tutkimisvallan sisältöön muutoksenhaussa. Direktiivi perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. 14 artiklan 2 kohdan mukaan tutkintamääräyksen antamisen aineelliset perusteet on mahdollista riitauttaa vain nostamalla kanne määräyksen antaneessa valtiossa, sanotun kuitenkin rajoittamatta perusoikeuksien turvaamista täytäntöönpanovaltiossa. Käräjäoikeus toteaa, että lakiehdotuksen perusteluissa ei arvioida, miten direktiivistä ilmenevä rajoitus vaikuttaa tuomioistuimen tutkimisvaltaan.

## Siirtymäkausi

Esityksen mukaan tilanteissa, joissa toinen jäsenvaltio ei ole pannut direktiiviä täytäntöön määräajassa sovelletaan täytäntöönpanolain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, kunnes asianomainen jäsen-

---

| Postiosoite              | Käyntiosoite                       | Puhelin      | Telefax      | Sähköposti            |
|--------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|-----------------------|
| PL 650<br>00181 HELSINKI | Porkkalankatu 13<br>00180 HELSINKI | 029 56 44200 | 029 56 44417 | helsinki.ko@oikeus.fi |

05.09.16

valtio on pannut direktiivin täytäntöön ( 23 § 2 momentti). Eurooppalaisissa keskusteluissa on noussut esiin, että komission ohje direktiiviin liittyen on tulossa, mutta se ei ennäätä valmistua ennen implementointiajan umpeutumista. Keskusteluissa on niin ikään tullut esiin erilaisia näkökantoja liittyen 23 §:n 2 momentin tilanteisiin. Oikeudellisen yhteistyön sujuvuuden takaamiseksi yhdenmukaiset siirtymäsäännökset jäsenvaltioiden kesken olisi tärkeä saada selviksi ennen direktiivin täytäntöönpanoa.

### **Vaikutus resursseihin**

Direktiivissä tarkoitettujen asioiden keskittäminen Helsingin käräjäoikeuteen ei vaikuttane merkittävästi resurssitarvetta lisäävästi. Videoyhteyden käyttö oikeusapua annettaessa sen sijaan on lisääntynyt ja tulee edelleen lisääntymään. Sanottu menettely sitoo tuomareiden työpanosta, erityisesti kuultaessa oikeusapuna Suomessa olevaa vastaajaa tämän osallistuessa videoteitse toisessa jäsenvaltiossa toimitettavaan pääkäsittelyyn. Työnmäärän voidaan tältä osin arvioida kasvavan.

### **Koulutus**

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä koskee monimutkaista asiakokonaisuutta. Sitä täytäntöönpanossa on huolehdittava siitä, että myös tuomareille suunnataan riittävä ja tehokas koulutus ennen täytäntöönpanolain voimaantuloa.

Lausunnon on valmistellut käräjätuomari Anu Juho.

Laamanni

Tuomas Nurmi