Professori, OTT Raimo Lahti
3.5.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: *Hallituksen esitys* (HE) *29/2017 vp* laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

**Yleistä**

Kysymyksessä on eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan EU-säädöksen, direktiivin 2014/41/EU, kansallinen voimaan saattaminen niin, että EU:ssa sille asetettu määräaika on 21.5.2017.

Yleisvaikutelmani HE:stä on, että se on huolellisesti valmisteltu. Kansallinen harkintamarginaali on direktiivin voimaan saattamisessa rajoitettu, ja sitä on havaitakseni HE:n lakiehdotuksissa käytetty yleensä asianmukaisesti. Kiinnitän kuitenkin kriittistä huomiota direktiivin ja sen voimaansaattamislain (laki rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta) niihin kohtiin, joissa näen sääntelyongelmia tai jotka ovat nähdäkseni merkityksellisiä kehitettäessä EU-jäsenvaltioiden välisen rikosasiain yhteistyön tulevia säädöksiä.

Eurooppaoikeudellisessa kirjallisuudessa on kyseistä direktiiviä 2014/41/EU pidetty pitkään odotettuna edistysaskeleena EU-jäsenvaltioiden välisessä rikosasiain yhteistyössä noudatettavan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen edistämisen kannalta, ja siinä on nähty parannuksia yksilön oikeusturvaan verrattuna ensimmäiseen merkittävään EU-lainsäädäntöinstrumenttiin eli eurooppalaiseen pidätysmääräykseen (joka on Suomessa pantu täytäntöön EU-luovuttamislakina 1286/2003). Keskeiseksi *ongelmaksi* on silti *nähty* se, *ettei tässä direktiivissä eikä EU:n lainsäädäntöinstrumenteissa yleensäkään ole rajat ylittäviä* (transnationaalisia) *rikosprosesseja varten otettu käyttöön puolustuksen oikeudet riittävästi takaavia oikeusturvan keinoja*, ennen kaikkea oikeutta avustajaan. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate tehostaa rikosvastuun toteuttamista ja toimii omaksutuissa lainsäädäntöinstrumenteissa vahvemmin syyttäjän kuin syytetyn eduksi, mikä heikentää rikosprosessissa tavoiteltavaa ”aseiden yhtäläisyyttä”. Ks. esim. *Lorena Bachmeier*, Transnational evidence: Towards the Transposition of the Directive 2014/41 Regarding the European Investigation Order in Criminal Matters. Eucrim 2015/2, s. 47–60; *Regina Garcimartin Montero*, The European Investigation Order and the Respect for Fundamental Rights in Criminal Investigations. Eucrim 2017/1, s. 45–50 (kumpikin artikkeli on avoimesti saatavissa sähköisesti: www.mpicc.de/eucrim/search.php).

**Direktiivin kansallinen voimaansaattamistapa**

HE:ssä ehdotetaan ns. sekamuotoista voimaansaattamistapaa: kansallisella täytäntöönpanolailla säädetään direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset Suomessa lakina noudatettaviksi ja täytäntöönpanolaissa on direktiivin asiasisältöä täsmentäviä säännöksiä. Kuten HE:n s. 9 todetaan, siinä on pyritty ottamaan huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan tällaiselle lainsäädäntötekniikalle asetetut reunaehdot. Tällainen lainsäädäntömenettely *heikentää sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä perusoikeuksien rajoitusperusteilta edellytettävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta* verrattuna kattavaan asiasisältöiseen täytäntöönpanolakiin eli ns. transformaatioon. Olenkin aiemmissa vastaavissa asiantuntijalausunnoissani arvostellut tätä lainsäädäntötapaa. Myönnän kuitenkin, että HE:ssä on eri lainsäädäntövaihtoehtojen vertailun ja intressien punninnan tuloksena tuotu esiin hyväksyttäviä perusteluja pysyttäytymiselle tähän aiemmin koeteltuun voimaansaattamistapaan.

**Direktiivin ja sen täytäntöönpanolain arviointia erityisesti oikeusturvanäkökulmasta**

Eurooppalaisen tutkintamääräyksen käyttöönotolla tavoitellaan nykysääntelyyn verrattuna EU-jäsenvaltioiden välisen rikosasiain yhteistyön tehostamista todisteiden hankinnassa ja yksilön oikeusaseman parantamista näistä kumpaakin arvopäämäärää keskenään tasapainottaen. Kuten alussa totesin, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisissa lainsäädäntöinstrumenteissa pääpaino on kuitenkin tehostamistavoitteessa.

Direktiivissä 2014/41/EU on seuraavia *yksilön (syytetyn) oikeuksia koskevia parannuksia* verrattuna aiempiin vastaaviin lainsäädäntöinstrumentteihin ja tämän direktiivin ensimmäisiin ehdotuksiin – edellyttäen että nämä parannukset otetaan direktiivin ja sen täytäntöönpanolain soveltamiskäytännössä vakavasti:

– *Direktiivissä on nimenomaiset määräykset EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden huomioon ottamiseen* (1 artiklan 4 kappale ja 11 artiklan 1 kappaleen f-kohta). Näiden määräysten heikkoutena on niiden yleisluonteisuus. Ks. myös HE s. 45, jossa mielestäni tarpeettoman voimakkaasti korostetaan näiden määräysten soveltamisen poikkeuksellisuutta.

– *Direktiivi edellyttää, että tutkintamääräys on erikseen lueteltujen lainmukaisuusvaatimusten lisäksi välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide ottaen huomioon epäillyn tai syytetyn oikeudet* (6 artiklan 1 kappaleen a-kohta).

– *Tutkintamääräyksen antaminen edellyttää lisäksi tuomarin, tuomioistuimen tai virallisen syyttäjän vahvistamista, silloin kun tutkintamääräyksen antaa tutkinnanjohtajan toimivaltuudet omaava viranomainen* (2 artiklan c-kohdan ii-alakohta). Tämä direktiivin valmisteluvaiheessa Suomessa erimielisyyttä herättänyt kysymys (ks. HE s. 18–20) ehdotetaan täytäntöönpanolain 22 §:n 1 momentissa ratkaistavaksi siten, että tuo vahvistava viranomainen on syyttäjä. Se, että tutkinnanjohtajana toimivan esitutkintaviranomaisen päätös tutkintamääräyksen antamisesta on vahvistettava syyttäjän toimesta, edistää oikeusvarmuutta.

– Direktiivin 14 artiklassa säädetään *oikeusturvakeinoista*, joista on syytä erikseen mainita sen 7 kappale (se tiettävästi sisällytettiin direktiiviin sen valmistelun aivan viime vaiheessa):

”Määräyksen antaneen valtion on otettava huomioon eurooppalaisen tutkintamääräyksen tunnustamisen tai täytäntöönpanon tuloksekas riitauttaminen oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeutta puolustukseen ja menettelyn oikeudenmukaisuutta kunnioitetaan, kun arvioidaan eurooppalaisella tutkintamääräyksellä hankittuja todisteita määräyksen antaneen jäsenvaltion rikosoikeudellisissa menettelyissä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta menettelyä koskevia kansallisia sääntöjä.”

**Tehtävien jako tutkintamääräyksen antavien viranomaisten ja tutkintamääräyksen täytäntöönpanoviranomaisten kesken**

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta noudatettaessa *päävastuu yksilön oikeusturvan toteuttamisesta on tutkintamääräyksen antavilla viranomaisilla, joskin myös tutkintamääräyksen täytäntöönpanoviranomaisilla on siinä oma tärkeä täydentävä roolinsa*. Niinpä on huomattava, että ”[e]urooppalaisen tutkintamääräyksen antamisen aineelliset perusteet on mahdollista riitauttaa vain nostamalla kanne määräyksen antaneessa valtiossa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perusoikeuksien turvaamista täytäntöönpanovaltiossa” (direktiivin 14 artiklan 2 kappale). Tässä on tärkeä huomata viittaus perusoikeuksien turvaamiseen, jolloin myös täytäntöönpanoviranomaisten on otettava huomioon edellä mainittujen artiklojen (1 artiklan 4 kappale, 11 artiklan 1 kappaleen f-kohta ja 14 artiklan 7 kappale) asettamat velvoitteet.

Täytäntöönpanoviranomaisiin liittyvä *ongelma* – yhtenäiseen ja sisäisesti johdonmukaiseen soveltamiskäytäntöön pyrittäessä – HE:ssä on se, *että täytäntöönpanoviranomaisten piiri ehdotetaan säädettäväksi erittäin laajaksi ja toimivaltainen viranomainen harkinnanvaraisesti määräytyväksi.* Täytäntöönpanoviranomaisia olisivat poliisi-, rajavartio- ja tulliviranomaiset, käräjäoikeudet ja syyttäjät. Pääsääntö ilmaistaan määräämällä, että tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättää se viranomainen, jonka toimivaltaan tutkintamääräyksessä pyydetty toimenpide kuuluisi, jos rikos olisi tehty Suomessa vastaavissa olosuhteissa. Kuitenkin tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella voisi päättävä viranomainen olla käräjäoikeus tai syyttäjä. Ks. täytäntöönpanolain 5 §.

Toinen täytäntöönpanoviranomaisia koskeva *ongelma liittyy kysymykseen, mitä näiden viranomaisten kuuluu toimivaltaisesti tutkia ja mistä toimenpiteistä päättää*, koska sitä koskeva sääntely on vaikeaselkoista. Vastausta on haettava toisaalta direktiivistä (erityisesti sen III luvun artikloista, tärkeimpänä 11 artikla tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta kieltäytymisen perusteet) ja toisaalta täytäntöönpanolaista. Tutkintamääräyksen täytäntöönpanon lähtökohta ilmaistaan täytäntöönpanolain 8 §:n 1 momentin mukaan näin: tällöin noudatetaan ”Suomen lain mukaista menettelyä, jollei direktiivistä tai tässä laissa toisin säädetä”.

Täytäntöönpanovaltion odotetaan joustavan tutkintamääräyksen antaneen valtion muodollisuuksien ja menettelyiden noudattamiseksi, jolleivät ne ole ensiksi mainitun valtion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia (direktiivin 9 artiklan 2 kappale). Huomattakoon myös, ettei direktiivin säänte-lemiä kieltäytymisperusteita miltään osin ehdoteta ehdottomiksi (HE s. 48). On vielä syytä panna merkille edellä siteeraamani direktiivin 14 artiklan 7 kappale, jota noudatettaessa määräyksen anta-

neen valtion viranomaisessa arvioidaan, onko syytetyn perusoikeudet otettu huomioon todisteita täytäntöönpanovaltiossa hankittaessa.

Täytäntöönpanoviranomaisten kannalta hankalasti jäsennettävä säännös on *pakkokeinojen käyttöä* koskeva täytäntöönpanolain 9 §, koska se sääntelee erityyppisiä pakkokeinoja ja niiden toisistaan poikkeavia edellytyksiä sekä poikkeuksia samoin kuin sisältää viittaussäännöksen. Pakkokeinolaki (806/2011) määrittää pakkokeinojen käytöstä päättämisen edellytykset (jollei täytäntöönpanolain 9 §:stä muuta johdu) ja niitä käytettäessä noudatettavan menettelyn.

*Muutoksenhakua* koskeva täytäntöönpanolain 20 § on yleispiirteisyytensä vuoksi heikosti informatiivinen. Sen 1 momentin 1 virke kuuluu näin: ”Muutosta Suomessa täytäntöön pantavaan toimenpiteeseen haetaan noudattaen, mitä muutoksenhausta toimenpiteeseen Suomen laissa säädetään.” Säännöksen perustelujen mukaan termi ’muutoksenhaku’ tulisi ymmärtää laajasti siten, että se sisältäisi tavanmukaisen muutoksenhakuoikeuden lisäksi oikeuden saattaa toimenpide tuomioistuimen tutkittavaksi ja kanteluoikeuden (HE s. 107). Kun tämä täytäntöönpanolain kohta liittyy direktiivin sääntelemään EU-jäsenvaltioiden väliseen rikosoikeusyhteistyöhön (rajat ylittävään rikosprosessiin todisteiden hankkimiseksi), voi kysyä, olisiko siinä edellä ilmenevästi noudatettaviin, EU:n perusoikeuskirjaan palautuviin velvoitteisiin nähden aiheellista täsmentää muutoksenhaun käsitesisältöä ja tarkentaa sen sääntelyä.

**HE:n lakiehdotusten suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen**

Tätä tematiikkaa käsitellään HE:n jaksossa 5 (s. 114–117). Havaitakseni HE:n tässä jaksossa esittämät perustelut vakuuttavat sen kannan puolesta, että siinä käsitellyt, perusoikeuksien ja niiden rajoitusperiaatteiden kannalta merkitykselliset lainsäädäntöratkaisut ovat hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kaksoisrangaistavuudesta luopumisen jonkinasteinen laajentaminen ns. listarikoksissa synnyttää perusoikeuksien ja Suomen täysivaltaisuuden kannalta kriittisiä kysymyksiä. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen osalta vastaavaa kaksoisrangaistavuudesta luopumista ja sääntelyn toteutustapaa on arvioitu myös EU-tuomioistuimessa EU-perusoikeuskirjan asettamien velvoitteiden (lähinnä laillisuusperiaatteen) kannalta. Pidän kuitenkin HE:n s. 115 tältä osin esitettyjä loppupäätelmiä hyväksyttävinä.

HE:n s. 115–116 pohditaan, onko ehdotetun täytäntöönpanolain 20 §:n 3 momentin mukainen muutoksenhaun rajoitus (tutkintamääräyksestä ja täytäntöönpanosta tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta muutoin kuin mitä pykälän 1 momentissa säädetään) hyväksyttävissä perustuslain 21 §:ssä säädettyyn muutoksenhakuoikeuden pääsääntöön nähden. Omaksuttua lainsäädäntöratkaisua valitusoikeuden rajoittamisesta perustellaan sillä, että tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä sekä tutkintamääräyksen antamista koskevassa päätöksessä on kyse valtioiden välisen yhteistyön toteuttamisesta. Omasta puolestani katson alussa esittämäni mukaisesti, että EU-rikosoikeutta kehitettäessä on olisi otettava vakavasti haaste ottaa käyttöön rajat ylittäviä rajat rikosprosesseja varten puolustuksen oikeudet riittävästi takaavia oikeusturvan keinoja. Näihin keinoihin kuuluu myös muutoksenhakuoikeuden laajentaminen.