Eduskunnan lakivaliokunnalle

Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori

Helsingin yliopisto

Lausunto valtioneuvoston (U 52/2026 vp) kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta uudeksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä ja eurooppalaisesta etäosallistumismääräyksestä (COM(2026) 313 final)

Minulta on pyydetty lausunto yllä mainitusta U-kirjelmästä. Saamastani luottamuksesta kiittäen esitän seuraavan lausunnon.

1. Yleisesti

Euroopan komissio on 23.6.2026 antanut ehdotuksen uudeksi direktiiviksi eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä ja eurooppalaisesta etäosallistumismääräyksestä (COM(2026) 313 final). Direktiiviehdotuksella muutettaisiin ja täydennettäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2014/41/EU rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä (EIO-direktiivi). Ehdotus tarkoittaisi kokonaan uudelleen laaditun direktiivin säätämistä.

Ehdotettu direktiivi sisältää uutta sääntelyä erityisesti kahden kokonaisuuden osalta. Ensinnäkin siinä säädettäisiin kokonaan uutena keinona rajat ylittävästä epäillyn, vastaajan ja asianomistajan etäosallistumisesta oikeudenkäyntiin videoneuvottelun avulla. Lisäksi ehdotuksella lisättäisiin tai täsmennettäisiin eurooppalaista tutkintamääräystä koskevia säännöksiä. Näistä keskeisiä olisivat erityiset rajat ylittäviä tutkintatoimenpiteitä koskevat uudet menetelmät.

Alla esitän joitakin huomioita U-kirjelmästä sekä siihen liittyvästä direktiiviehdotuksesta.

2. Rajat ylittävä tarkkailu

Ehdotuksen mukaan EIO-direktiivin suhde Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen (”Schengenin yleissopimus”) 40 artiklan mukaiseen rajojen kummallakin puolella tapahtuvaan tarkkailuun on tällä hetkellä epäselvä, mikä haittaa yhdenmukaista täytäntöönpanoa, ja komission tulee harkita lainsäädäntömuutosten esittämistä mm. tämän kysymyksen selventämiseksi (s. 1). Ehdotuksen tarkoituksena on mm. selventää EIO-direktiivin ja Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan mukaista rajojen kummallakin puolella tapahtuvaa tarkkailua koskevien toimenpiteiden välistä suhdetta.

Ehdotuksen mukaan direktiiviin sisällytettäisiin uusi 30 artikla, jossa säädettäisiin rajat ylittävästä tarkkailusta. Voimassa olevan EIO-direktiivin mukaan direktiiviä ei sovelleta rajojen kummallakin puolen tapahtuvaan tarkkailuun, jota tarkoitetaan Schengenin yleissopimuksessa. Ehdotuksen mukaan uuteen direktiiviin otettaisiin mainittua tarkkailua koskeva säännös, jota sovellettaisiin todisteiden hankkimiseen. Artikla ei kumoaisi Schengenin yleissopimuksen 40 artiklaa, joka koskee rajat ylittävää tarkkailua, vaan kyseistä määräystä sovellettaisiin jatkossa muuhun kuin todisteiden hankkimiseen.

Ehdotettu säännös poikkeaisi kuitenkin monella tavoin Schengenin yleissopimuksen 40 artiklasta, mikä käy U-kirjelmästä hyvin ilmi (s. 7). Säännös soveltuisi esim. lainvalvontavirkamiesten suorittaman ihmisten seurannan lisäksi myös esineiden seurantaan. Ehdotettu säännös ei myöskään sisältäisi Schengenin yleissopimuksen mukaista luovuttamiskelpoisen rikoksen kynnystä sen soveltuvuudelle. Schengenin yleissopimusta vastaavasti ehdotetun säännöksen lähtökohtana olisi, että ensisijaisesti toisen jäsenvaltion alueella tapahtuvasta tarkkailusta tulisi esittää pyyntö kyseisen jäsenvaltion viranomaisille eli direktiivin mukaisesti eurooppalainen tutkintamääräys.

Suurimmat erot liittyvät kuitenkin ehdotetun artiklan 6 kohtaan. Sen mukaan perustellussa kiiretilanteessa, jossa tutkintamääräystä ei ehditä antaa, tutkintaa suorittavan jäsenvaltion lainvalvontavirkamiehet voisivat suoraan jatkaa tarkkailua toisen jäsenvaltion alueelle. Edellytyksenä tälle olisi, että rajan ylittämisestä tehtäisiin välittömästi ilmoitus jäsenvaltiolle, jonka alueelle on siirrytty; eurooppalainen tutkintamääräys annettaisiin viipymättä ja viimeistään 48 tunnin kuluessa rajan ylittämisestä; ja tarkkailu tulisi suorittaa täytäntöönpanovaltion toimivaltaisten viranomaisten ohjeiden mukaisesti. Jos täytäntöönpanojäsenvaltio ei olisi 24 tunnin kuluessa tutkintamääräyksen toimittamisesta tehnyt asiassa päätöstä, tarkkailun jatkamisesta tulisi tehdä väliaikaista täytäntöönpanoa koskeva päätös. Jos täytäntöönpanojäsenvaltio ei salli tarkkailun jatkamista, jo saatuja tietoja ja saatua aineistoa voitaisiin käyttää vain, jos se olisi välttämätöntä välittömän ja vakavan uhkan estämiseksi yleiselle turvallisuudelle.

Kiiretilanteita koskeva sääntely poikkeaa Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan sääntelystä. Kyseisen säännöksen mukaan rajan saa ylittää vain tiettyjen artiklassa lueteltujen rikosten osalta, eikä väliaikaisesta täytäntöönpanosta ole määräyksiä. Schengenin yleissopimuksen mukaan tarkkailu tulee lopettaa, jos sille ei ole saatu lupaa viiden tunnin kuluttua rajan ylittämisestä. Direktiiviehdotuksen mukaan sitä vastoin olisi nimenomaisesti sallittua toimittaa tutkintamääräys vasta 48 tunnin kuluttua rajan ylittämisestä. Keskeistä on, että ehdotus ei sisällä Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan mukaista periaatetta toimintajäsenvaltion lainsäädännön noudattamisesta. Ehdotus ei myöskään sisällä mainitun 3 kohdan mukaista sääntelyä rajat ylittävien lainvalvontavirkamiesten tunnistautumisesta tai oikeudesta kantaa asetta.

Kuten U-kirjelmästä hyvin käy ilmi, ehdotetun 30 artiklan ja Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan välistä suhdetta olisi vielä monelta osin syytä selventää. Nykyinen ehdotus ei itse asiassa vaikuttaisi olevan juuri omiaan selventämään säännösten välistä suhdetta, vaan pikemmin hämärtämään sitä. Ehdotuksen tavoitteena ei myöskään vaikuttaisi olevan ensisijaisesti EIO-direktiivin ja Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan välisen suhteen selventäminen, vaan toisen jäsenvaltion alueella tapahtuvan tarkkailun mahdollistaminen nykyistä laajemmin. Epäselväksi jää, onko tällaiselle laajennetulle toimivallalle ylipäänsä esiintynyt käytännön tarvetta ja voidaanko sitä pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Kuten U-kirjelmässä myös tuodaan esiin, ehdotus nykyisessä muodossaan saattaisi myös aiheuttaa ongelmia perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen kanssa (s. 19). Tätä ongelmallisuutta olisi syytä tuoda lähemmin esiin jatkovalmistelussa.

3. Rajat ylittävä telekuuntelu

Ehdotus sisältää uusi televiestinnän (*telecommunications*) määritelmä, joka vaikuttaisi direktiivin telekuuntelua koskevien määräysten soveltamisalaan. Määritelmän mukaan televiestinnällä tarkoitetaan mitä tahansa viestintää, mukaan lukien sekä viestinnän sisältö että siihen liittyvät tiedot, joka lähetetään direktiivin (EU) 2018/1972 2 artiklan 1 kohdassa määriteltyjen sähköisten viestintäverkkojen tai 2 artiklan 4 kohdassa määriteltyjen sähköisten viestintäpalvelujen välityksellä

(2 artiklan 1 kohdan g alakohta). Voimassa oleva EIO-direktiivi ei sisällä televiestinnän käsitteen määritelmää. Ehdotuksella pyritään yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden tulkintakäytäntöjä direktiivin soveltamisessa sekä varmistamaan sääntelyn teknologianeutraalisuus (ehdotuksen johdanto-osan 41 kappale).

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohtaan, eli jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä koskevaan oikeusperustaan, joka ei oikeuta kansallisten pakkokeinolainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen. Välillisesti ehdotus olisi kuitenkin omiaan yhdenmukaistamaan kansallisia pakkokeinolainsäädäntöjä, koska jäsenvaltioiden olisi sovellettava telekuuntelua ym. koskevat säännöksensä yhdenmukaisesti televiestintää koskevan määritelmän kanssa. Määritelmän selkeyttäminen vaikuttaisi sinänsä olevan perusteltu, koska epäselvyydet telekuuntelun käsitteen määritelmästä ovat ilmeisesti aiheuttanut ongelmia erityisesti voimassa olevan EIO-direktiivin 31 artiklassa säädetyn ilmoitusmekanismin soveltamisen suhteen.[1]

Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 3 §:n 1 momentin telekuuntelun määritelmässä viitataan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n 43 kohtaan. Televalvonnan määritelmässä (10 luvun 6 §:n 1 momentti) viitataan puolestaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 36 kohtaan. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida, missä määrin nämä kansalliset määritelmät ovat sopusoinnussa ehdotuksen televiestintää koskevan määritelmän kanssa.

EIO-direktiivin voimassa olevan 31 artiklan sijaan ehdotettu uusi 33 artikla säilyisi sisällöllisesti pääasiassa ennallaan. Sääntely mahdollistaa telekuuntelun suorittamisen tai jatkamisen toisen jäsenvaltion alueella tilanteessa, jossa kuuntelun kohde on kyseisessä jäsenvaltiossa ja kyseisen jäsenvaltion teknistä apua ei tarvita kuuntelun suorittamiseen (1 kohta). Artiklan keskeisenä periaatteena on tutkintaa suorittavan jäsenvaltion velvollisuus ilmoittaa telekuuntelusta jäsenvaltiolle, jossa kuuntelun kohde on. Ilmoitus tulisi tehdä, jos mahdollista, ennen kuuntelun aloittamista ja viimeistään välittömästi sen jälkeen, kun tutkintaa suorittava jäsenvaltio saa tietää, että telekuuntelun kohde on tai on ollut kuuntelun aikana ilmoituksen vastaanottaneen jäsenvaltion alueella (1 kohdan a ja b alakohta). Artiklan 4 kohdan mukaan ilmoituksen saanut jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen päättäisi sen alueella olevan kohteen telekuuntelun sallimisesta tai kieltämisestä. Myös ehdotettu 33 artikla sallisi telekuuntelun kieltämisen, jos asianomaisen tutkintatoimenpiteen täytäntöönpanoa ei sallittaisi vastaavassa kansallisessa tapauksessa. Kieltämisestä tulisi ilmoittaa viipymättä ja viimeistään 96 tunnin kuluessa telekuuntelua koskevan ilmoituksen vastaanottamisesta.

Artiklaan ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi uusi menettely, jonka mukaan ilmoituksen vastaanottaneen jäsenvaltion tulee vastustaa telekuuntelua nykyistä vastaavassa 96 tunnin määräajassa, tai muutoin kuuntelua voidaan jatkaa tutkintaa suorittavan jäsenvaltion ilmoittaman ajan loppuun asti (33 artiklan uusi 7 kohta). Ehdotuksessa lisäksi mahdollistetaan nimenomaisesti se, että ilmoituksen vastaanottanut jäsenvaltio voi edellyttää menettelyssä hankitun aineiston hävittämistä (33 artiklan 4 kohdan b alakohta). Tämä tulee kuitenkin tehdä mainitussa 96 tunnin määräajassa. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa jo aineiston käytön kieltämisen tai ehtojen asettamisen.

Ehdotetut lisäykset olisivat nähdäkseni sinänsä omiaan selventämään tilannetta siltä osin, kuin kyse on 96 tunnin määräajan ylittämisestä. Voimassa olevan EIO-direktiivin 31 artiklasta ei ainakaan

[1] Keskinäisten arviointien loppuraportti, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15834-2024-REV-1/fi/pdf, s. 8 ja 75.

minun mielestäni ilmene, miten kuuntelun jatkamiseen tulisi suhtautua tilanteessa, jossa ilmoituksen vastaanottanut jäsenvaltio ei ole vastustanut telekuuntelua 96 tunnin määräajassa.[2]

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin vastaavanlaisia ongelmia, kuin edellä käsiteltyyn rajat ylittävän tarkkailun jatkamiseen. Ehdotus saattaisi tarkoittaa telekuuntelun sallimista jäsenvaltiossa, jossa telekuuntelun kohde on, ilman kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen päätöstä. Mainitusta 96 tunnin määräajasta myöhästyminen voisi tarkoittaa sitä, että ilmoituksen vastaanottanut jäsenvaltio ei enää voisi tehdä esimerkiksi kielteistä päätöstä toisen jäsenvaltion sen alueella suorittamasta telekuuntelusta. Kuten U-kirjelmässä tuodaan esiin, myös kyseinen ehdotus nykyisessä muodossaan saattaisi aiheuttaa ongelmia perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöksen kanssa (s. 17). Tätä ongelmallisuutta olisi syytä tuoda lähemmin esiin jatkovalmistelussa.

4. Eurooppalainen etäosallistumismääräys

Ehdotuksen mukaan direktiivissä säädettäisiin myös uudenlaisesta tutkintamääräyksestä, jolla voitaisiin toteuttaa asianosaisen osallistuminen oikeudelliseen menettelyyn tuomioistuimessa videoyhteydellä laajemmin kuin vain todistelun vastaanottamiseksi. Tuomioistuin voisi antaa tätä tarkoitusta varten eurooppalaisen etäosallistumismääräyksen tietyin edellytyksin. Säännökset on sisällytetty ehdotukseen, sillä komissio on katsonut, että voimassa olevan direktiivin 24 artiklan rajat ylittävää videokuulemista koskevat säännökset soveltuvat vain todistelutarkoituksessa tapahtuvaan kuulemiseen. Tämän johdosta säännösten ei ole katsottu mahdollistavan esimerkiksi vastaajan osallistumista rikosoikeudenkäyntiin siten, että koko oikeudenkäynti voitaisiin hoitaa rajat ylittävästi videoyhteyden avulla.

Ehdotusta voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna erityisesti asianosaisten kannalta. Asianosaisella voi esimerkiksi olla hyväksyttäviä esteitä, joiden vuoksi hän ei voi saapua fyysisesti oikeudenkäyntiin siihen jäsenvaltioon, jossa menettely järjestetään. Ehdotus saattaisi myös vähentää tarvetta turvautua muihin EU-instrumentteihin, erityisesti eurooppalaiseen pidätysmääräykseen.

Etäosallistumismääräyksen suhde tutkintamääräykseen jää nähdäkseni kuitenkin hieman epäselväksi sellaisia tilanteita ajatelleen, joissa on kyse sekä asianosaisen kuulemisesta todistelutarkoituksessa että hänen osallistumisestaan menettelyyn. Edellyttäisikö tällainen tilanne sekä tutkintamääräyksen, että etäosallistumismääräyksen antamista? Käytännössä saattanee myös esiintyä tilanteita, joissa asianosaisen on vain tarkoitus osallistua menettelyyn, mutta hän pyytääkin menettelyn alussa tulla kuulluksi todistelutarkoituksessa. Olisiko menettely tällaisessa tilanteessa keskeytettävä erillisen tutkintamääräyksen antamiseksi?

Jonkinlaista ristiriitaa vaikuttaisi myös aiheutuvan siitä, että etäosallistumismääräystä voitaisiin ehdotuksen 36 artiklan 4 kohdan mukaan antaa missä tahansa rikosprosessin vaiheessa esitutkinta ja muutoksenhaku mukaan luettuna, mutta ainoastaan tuomioistuimessa tapahtuvaa etäosallistumista varten. Suomen järjestelmässä esitutkintaviranomaisen suorittama kuuleminen esitutkintavaiheessa ei kuitenkaan tapahdu tuomioistuimessa vaan esitutkintaviranomaisen tiloissa (pois lukien esitutkinlain 7 luvun 9:ssä säännelty poikkeustilanne). Ylipäänsä asianosaiset osallistuvat esitutkintaan lähinnä kuultavan roolissa, jolloin kuulemisen ja osallistumisen välinen suhde vaikuttaisi tältä osin jäävän hieman epäselväksi. Voidaan myös olettaa, että

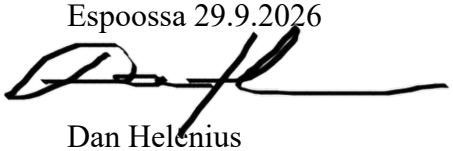
[2] Ks. myös Legal and Practical Challenges in the Application of the European Investigation Order - Summary of the Eurojust Meeting of 19–20 September 2018. Eucrim 1/2019, s. 51.

esitutkintaviranomaisilla ei ole yhtä laajaa pääsyä etäosallistumiseen tarvittavaan tekniikkaan kuin tuomioistuimilla.

Tutkintamääräystä koskevasta 24 artiklasta ehdotetaan myös poistettavaksi mahdollisuus kieltäytyä etäyhteyden käyttämisestä tai keskeyttää kuuleminen, jos se olisi vastoin täytäntöönpanovaltion lainsäädännön perusperiaatteita. Kieltäytymisperusteen poistamiselle ei löydy sen lähempiä perusteluita ehdotuksessa. Ajatuksena on mahdollisesti, että kieltäytymisperusteita luetellaan tyhjentävästi (ehdotetussa uudessa) 12 artiklassa, jolloin täytäntöönpanovaltion perusperiaatteita koskevalle kieltäytymisperusteelle ei ole tarvetta. Täytäntöönpanovaltion toimivaltaisen viranomaisen tulisi kuitenkin edelleen olla läsnä kuulemisen aikana mm. sen varmistamiseksi, että täytäntöönpanovaltion lainsäädännön perusperiaatteita noudatetaan (24 artiklan 5 kohdan a alakohta). Epäselväksi jää näin ollen ensinnäkin, miksi kieltäytymisperustetta ehdotetaan poistettavaksi (onko perusteen poistamiselle ilmennyt käytännön tarvetta) ja toiseksi, miten täytäntöönpanojäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi puuttua siihen, että sen lainsäädännön perusperiaatteita loukataan, mikäli tällaista kieltäytymisperustetta ei ole olemassa. Huomioon voidaan lisäksi ottaa, että etäosallistumismääräystä koskevaan ehdotettuun 42 artiklaan ei sisälly toimivaltuutta valvoa sitä, että täytäntöönpanovaltion lainsäädännön perusperiaatteita noudatetaan. Täytäntöönpanovaltion perusperiaatteitta koskevaa kieltäytymisperustetta ei myöskään sisälly etäosallistumismääräyksen kieltäytymisperusteita koskevaan ehdotettuun 43 artiklaan. Tietynlaista ristiriitaa täytäntöönpanovaltion viranomaisten toimivaltuuksissa vaikuttaisi siten syntyvän tilanteessa, jossa asianosaisen olisi tarkoitus sekä osallistua menettelyyn että tulla kuulluksi menettelyssä.

Ehdotukseen sisältyy myös säännös (47 artikla) sellaisen tilanteen varalta, jossa etäosallistumismääräyksen kohteena ollut vastaaja tuomitaan rangaistukseen ja määräyksen antanut eli oikeudenkäyntivaltio aikoo antaa hänestä eurooppalaisen pidätysmääräyksen. Täytäntöönpanojäsenvaltion tulisi tällaisen ilmoituksen perusteella ryhtyä toimiin varmistaakseen, että henkilö ei poistu täytäntöönpanovaltion alueelta ennen pidätysmääräyksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa. Myös vapaudenmenetyksen tulisi olla mahdollinen. Kuten U-kirjelmässä todetaan, täydentävää kansallista lainsäädäntöä tarvitaan todennäköisesti säännöksen edellyttämän menettelyn mahdollistamiseksi (s. 13–14). EU-luovuttamislain (1286/2003) kiinniottoa ja säilöön ottamista koskevat säännökset (16–17 §) eivät vaikuttaisi olevan suoraan sovellettavissa säännöksen tarkoittamiin tilanteisiin, koska säännökset edellyttävät, että henkilö on luovutettavaksi pyydetty (ts. eurooppalainen pidätysmääräys on annettu). Ehdotuksen 47 artikla edellyttäisi sitä vastoin, että toimenpiteisiin voidaan ryhtyä jo tilanteessa, jossa määräyksen antanut valtion ilmoittaa aikomuksestaan antaa eurooppalainen pidätysmääräys. Ehdotettu 47 artikla vaikuttaisi joka tapauksessa aiheuttavan tietynlaista epäjohdonmukaisuutta suhteessa nykyiseen EU-luovuttamislakiin, koska mahdollisuus vapaudenmenetystä koskeviin toimenpiteisiin olisi riippuvainen siitä, onko henkilöstä annettu ja täytäntöönpantu etäosallistumismääräys ennen eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamista vai onko kyse ns. normaalista luovuttamistilanteesta.

Espoossa 29.9.2026



Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori