

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen, oikeusministeriö

- ylitarkastaja Marko Meriniemi, sisäministeriö
- valtiosyyttäjä Christian Lundqvist, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisitarkastaja Matti Högman, Poliisihallitus
- apulaispoliisipäällikkö Kimmo Markkula, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos
- asianajaja Jussi Sarvikivi, Suomen Asianajajaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Helsingin poliisilaitos.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi esitutkintalakia, poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia, tutkintavankeuslakia, sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia, rangaistusmääräysmenettelystä annettua lakia, rikesakkomenettelystä annettua lakia, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön tiedonsaantioikeutta rikosoikeudellisissa menettelyissä koskeva direktiivi.

Esitutkintalain säännöksiä täydennettäisiin rikoksesta epäillylle tehtävien ilmoitusten osalta. Esitutkintalakiin lisättäisiin direktiivin edellyttämät säännökset, jotka koskevat esitutkintaviranomaisen velvollisuutta ilmoittaa epäillylle

hänen oikeuksistaan. Vapautensa menettäneelle epäillylle olisi ilmoitettava hänen oikeuksistaan kirjallisesti. Muulle kuin vapautensa menettäneelle epäillylle oikeuksista voitaisiin ilmoittaa joko suullisesti tai kirjallisesti.

Esitutkinta-asiakirjojen asianosaisjulkisuutta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin siten, että niistä ilmenisivät esitutkinnan asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuus ja rajoittamisen edellytykset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen edellyttämällä tavalla. Asianosaisjulkisuuden rajoittaminen edellyttäisi, että tiedon antamatta jättäminen olisi välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin tai sen rajoittamista harkittaessa olisi otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua

asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Ilmoitusten tekeminen rikoksesta epäillylle ja vapautensa menettäneelle

Ilmoituksissa käytettävä kieli

Esityksessä ehdotetaan, että esitutkintalakiin lisättäisiin säännökset (4 luvun 16 ja 17 §:t), jotka koskevat esitutkintaviranomaisen velvollisuutta ilmoittaa epäillylle hänen oikeuksistaan. Vapautensa menettäneelle epäillylle olisi ilmoitettava hänen oikeuksistaan kirjallisesti. Muulle kuin vapautensa menettäneelle epäillylle oikeuksista voitaisiin ilmoittaa joko suullisesti tai kirjallisesti. Ilmoitukset on tehtävä esitutkintalain 4 luvun 12 §:ssä tarkoitetulla epäillyn käyttämällä kielellä. Tämä tarkoittaa muiden kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten osalta kieltä, jota epäilty ymmärtää ja osaa puhua riittävästi (4 luvun 12 §:n 4 momentti, L 770/2013).

Saadun selvityksen vuoksi valiokunta korostaa, että ehdotetut oikeuksia koskevat ilmoitukset voidaan tehdä epäillyn ymmärtämällä kielellä, esimerkiksi englanniksi, jos epäilty ymmärtää ja osaa puhua sitä riittävästi. Näin sääntely ei vaikeuta käytännön tilanteiden hoitamista poliisin kenttätöinnissä, mutta ei myöskään vaaranna epäillyn oikeusturvaa.

Ilmoitusten ajankohta

Ehdotetun esitutkintalain 4 luvun 17 §:n mukaan kirjallinen ilmoitus oikeuksista on annettava vapautensa menettäneelle viipymättä, kun hän menettää vapautensa kiinniottamisen, pidät-

tämisen tai vangitsemisen yhteydessä. Säännös perustuu direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan, joka edellyttää, että kirjallinen ilmoitus oikeuksista annetaan vapautensa menettäneelle viipymättä. Säännöksen sanamuoto vastaa ilmoittamisen ajankohdan osalta voimassa olevan esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 1 momentin (L 1145/2013) säännöstä, jonka mukaan epäillylle on ilmoitettava kirjallisesti oikeudesta käyttää avustajaa viipymättä, kun hän menettää vapautensa kiinniottamisen, pidättämisen tai vangitsemisen yhteydessä.

Saadun selvityksen perusteella rikoksen tapahtumapaikalla toteutettava oikeuksista ilmoittaminen olisi poliisin käytännön toiminnan kannalta ongelmallista. Tämän vuoksi valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että säännös ei edellytä sitä, että kirjallinen ilmoitus oikeuksista annettaisiin epäillylle poliisin suorittaman tehtävän tapahtumapaikalla. Riittävää on, että ilmoitus annetaan kiinniottetulle epäillylle, kun hänet tuodaan poliisilaitokselle.

Velvollisuus ilmoituksen tekemiseen kirjallisesti

Direktiivi edellyttää, että vapautensa menettäneelle ilmoitetaan hänen oikeuksistaan kirjallisesti. Muulle kuin vapautensa menettäneelle epäillylle oikeuksista voitaisiin ilmoittaa joko suullisesti tai kirjallisesti.

Käytännössä voi olla tarkoituksenmukaista toimia siten, että myös muille kuin vapautensa menettäneille annetaan kirjallinen oikeuksia koskeva ilmoitus. Laissa ei kuitenkaan ole syytä asettaa tältä osin velvoitteita, jotka menevät direktiivin vaatimuksia pidemmälle. Valiokunnan mukaan säännöksiin on tarpeen jättää joustonvara ottaen huomioon erilaiset käytännön tilanteet.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus esitutkinta-aineistosta*Vapautensa menettäneen tiedonsaantioikeus*

Direktiivin 7 artiklassa on säännökset epäillyn tai syytetyn oikeudesta tutustua asiaan liittyvään aineistoon. Artiklan 1 kohta koskee vapautensa menettäneen oikeutta tiedonsaantiin asiakirjoista, jotka ovat välttämättömiä vapaudenmenetyksen laillisuuden riittauttamiseksi. Kohdassa edellytetään, että jos henkilö pidätetään ja hän menettää vapautensa jossain rikosoikeudellisten menettelyjen vaiheessa, pidätetyn henkilön tai hänen avustajansa käyttöön annetaan toimivaltaisten viranomaisten hallussa olevat tapaukseen liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä pidätyksen tai vapaudenmenetyksen laillisuuden riittauttamiseksi kansallisen oikeuden mukaisesti. Sääntely perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohtaan, joka koskee oikeutta saada vapaudenriiston laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi.

Asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että direktiivin 7 artiklan 1 kohta edellyttäisi, että tutkinnanjohtaja, syyttäjä ja tuomioistuin nimenomaisesti huolehtivat siitä, että vapautensa menettänyt tai hänen avustajansa saa käyttöönsä kaikki ne asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä vapaudenmenetyksen riittauttamiseen. Lisäksi on esitetty, että tämän tulee tapahtua jo ennen vangitsemisasian käsittelyä.

Valiokunnan mukaan niin direktiiviä kuin myös kansallista sääntelyä tulee tulkita yhdenmukaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla vangitsemisasian käsittelyssä on esitettävä vangitsemisen edellytyksistä riittävä selvitys ja epäilty saa täten viimeistään tällöin tiedon kaikesta vangitsemisasiassa esitetystä aineistosta. Tiedonsaannin ajankohdan osalta valiokunta kiinnittää huomiota direktiivin johdanto-osan kappaleeseen 30, jossa todetaan, että 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu aineisto olisi annettava epäillyn tai syytetyn taikka hänen avustajansa käyttöön viimeistään ennen kuin toimivaltaista oikeusviranomaista pyydetään päättämään pidätyksen tai vapaudenme-

netyksen laillisuudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti ja riittävän ajoissa, jotta oikeutta riittauttaa pidätyksen tai vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan tehokkaasti käyttää.

Saadun selvityksen ja edellä todetun perusteella voimassa oleva lainsäädäntö täyttää valiokunnan mukaan direktiivin 7 artiklan 1 kohdan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohdan vaatimukset. Valiokunta pitää tarpeettoman pitkälle menevänä sellaista tulkintaa, että 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu aineisto olisi annettava epäillyn käyttöön aina ennen vangitsemisasian käsittelyä.

Tiedonsaantioikeuden laajuus

Esitutkinta-asiakirjojen asianosaisjulkisuutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi direktiivin täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla. Esitutkintalakiin lisättäisiin säännökset, joista ilmenisivät asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuus ja rajoittamisen edellytykset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen edellyttämällä tavalla (esitutkintalain 4 luvun 15 §).

Asianosaisen tiedonsaantioikeus ei jatkossa olisi sidottu julkisuuslaissa (L 621/1999) olevaan viranomaisen asiakirjan määritelmään. Syynä tähän on se, että viranomaisen asiakirjan määritelmää on korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (KHO 2005:89 ja KHO 2007:64) tulkittu siten, että asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle on jäänyt sellaista aineistoa, joka direktiivin 7 artiklan 2 kohdan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuuluu epäillyn tiedonsaantioikeuden piiriin.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu esitutkintalain 4 luvun 15 §:n säännös vastaa sitä, miten asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuutta on korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä tulkittu. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2011:27 todennut, että asianosaisjulkisuus yleisenä periaatteena voi lähtökohtaisesti kattaa sellaista viranomaisen hallussa olevaa aineistoa, joka ei kuulu julkisuuslain asiakirjan käsitteen piiriin.

Ehdotetun säännöksen mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeus kattaa lähtökohtaisesti esitutkinta-aineiston, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asiaan vaikuttavalla aineistolla puolestaan tarkoitetaan aineistoa, jolla on tai voi olla vaikutusta rikosprosessin lopputulokseen. Näin ollen aineisto, jolla ei voi olla vaikutusta rikosprosessin lopputulokseen, ei jatkossakaan kuuluisi asianosaisen tiedonsaantioikeuden piiriin.

Direktiivin johdanto-osan kappaleessa 31 todetaan, että 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu aineisto, johon epäilyllä on oikeus tutustua, voi sisältyä asiakirja-aineistoon tai se voi olla muuten toimivaltaisten viranomaisten hallussa kansallisen oikeuden mukaisesti asianmukaisella tavalla. Tämän vuoksi ehdotetussa pykälässä asianosaisen tiedonsaantioikeutta ei ole rajattu esitutkintapöytäkirjaan liitettyyn aineistoon. Tällainen rajausta olisi ongelmallinen myös ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan riittävää ei ole se, että esitutkintaviranomainen yksin arvioisi, mitä näyttöä on pidettävä jutussa merkityksellisenä (ks. myös KKO 2011:27).

Valiokunnan mukaan ehdotetussa esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 1 momentissa käytetty käsite esitutkinta-aineisto on riittävän kattava, eikä sen varaan perustuva sääntely heikennä asianosaisen tiedonsaantioikeutta nykyisestä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että kuten nykyisinkin, asianosaisen tiedonsaantioikeus kattaisi sekä esitutkintaviranomaisen laatimat että sille toimitetut asiakirjat. Tiedonsaantioikeus kattaisi lähtökohtaisesti myös sellaisen esitutkinnassa kertyneen aineiston, jota ei ole liitetty esitutkintapöytäkirjaan, jos aineisto on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn.

Tiedonsaantioikeuden rajoittaminen

Ehdotetun esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 3 momentin mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeutta voitaisiin rajoittaa, jos tiedon antamatta jättäminen olisi välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Ehdotetulla säännöksellä pannaan täytäntöön direktiivin 7 artiklan 4 kohta. Säännöstä tulee tulkita di-

rektiivin 7 artiklan 4 kohdan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, joita on selostettu tarkemmin hallituksen esityksen 7 artiklan 4 kohdan artiklakohtaisissa perusteluissa (s. 20).

Perusteluista ilmenee, että asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittaminen on mahdollista erittäin tärkeän *yksityisen edun* vuoksi, jos tiedonsaantioikeus saattaisi johtaa toisen henkilön hengen tai perusoikeuksien vakavaan vaarantamiseen. Perusteluista ilmenee myös, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt tiedonsaantioikeuden rajoittamisen silloin, kun se on välttämätöntä todistajien suojelemiseksi. Valiokunnan mukaan esimerkiksi todistajansuojelua (ks. HE 65/2014 vp) voidaan pitää säännöksessä tarkoitettuna erittäin tärkeänä yksityisenä etuna.

Tärkeänä *yleisenä etuna*, jonka vuoksi tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt muun muassa kansallista turvallisuutta ja tarvetta pitää salassa rikostutkimusmenetelmät. Tältä osin valiokunta kiinnittää saadun selvityksen vuoksi huomiota siihen, että ehdotettu pykälä ei laajenna asianosaisen tiedonsaantioikeutta esimerkiksi poliisin salaisesta tiedonhankinnasta, jonka osalta tiedonsaantioikeus määräytyisi jatkossakin poliisilain 5 luvun 58 ja 60 §:n säännösten nojalla, joihin ehdotetussa esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 5 momentissa viitataan.

Viimeksi mainitussa viittaussäännöksessä viitataan poliisilain ohella pakkokeinolain 10 luvun 60 ja 62 §:ään. Kaikissa viitatuissa säännöksissä säädetään ehdotettua pykälää tarkemmin yleisestä ja yksityisestä edusta, jonka suojaamiseksi asianosaisjulkisuutta voidaan rajoittaa. Pykälistä ilmenee, että tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen, terveyden, yksityisyyden tai salassa pidettävien taktisten ja teknisten menetelmien suojaamiseksi. Valiokunnan mukaan vastaavat rajoitusperusteet tulevat kysymykseen myös ehdotettua 4 luvun 15 §:n 3 momentin säännöstä sovellettaessa.

Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että päätöksen, jol-

la evätään oikeus tutustua tiettyyn aineistoon, tekee oikeusviranomaisen tai että se ainakin voidaan saattaa oikeudelliseen uudelleentarkasteluun kansallisen oikeuden menettelyjä noudat-
taen.

Esityksessä ehdotetun esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 6 momentin mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeuteen esitutkinta-aineistosta sovellettaisiin muutoin, mitä julkisuuslaissa säädetään. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 21/I) todetaan, että "viittaussäännöksen nojalla asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovellettaisiin myös julkisuuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Esitutkintaviranomaisen esitutkintalain 4 luvun 15 §:n nojalla tekemään asianosaisen tiedonsaantioikeutta esitutkinta-aineistosta koskevaan päätökseen saisi siten hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin julkisuuslain 33 §:n 1 momentissa säädetään."

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluista voi saada sellaisen käsityksen, että oikeussuojakeinona tiedonsaantioikeuden rajoittamiseen olisi jatkossa aina muutoksenhaku hallinto-oikeuteen (ks. HE s. 22/II).

Tilanne ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa tämä. Tiedon antamisesta esitutkinta-asiakirjoista ja muusta esitutkinta-aineistosta päättää esitutkintaviranomainen. Kielteisestä päätöksestä tulee tehdä esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen kirjallinen esitutkintapäätös. Julkisuuslakiin perustuva muutoksenhaku on kuitenkin käytössä ainoastaan silloin, kun tieto on asiakirjassa. Jos jotakin seikkaa ei anneta asianosaisen tietoon ja jos kysymys ei ole julkisuuslain mukaisesta tapauksesta, kielteisestä päätöksestä tulee tällöinkin tehdä esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen kirjallinen esitutkintapäätös. Oikeussuojakeinona on tällöin kantelu päätöksentekijän esimiehelle tai laillisuusvalvojalle, tai asia voidaan toimittaa syyttäjän käsiteltäväksi (ks. LaVM 44/2010 vp).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina.

Helsingissä 9 päivänä syyskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
jäs. James Hirvisaari /ml
Arja Juvonen /ps
Suna Kymäläinen /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas
Jaana Pelkonen /kok

Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /vihr
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
vjäs. Mika Niikko /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.