

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 99/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Juha Paukkunen, sisäministeriö
- käräjätuomari Outi Nokso-Koivisto, Espoon käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- komisario Jarkko Lehtinen, Helsingin poliisilaitos
- julkinen oikeusavustaja Tommi Parviainen, Helsingin oikeusaputoimisto
- asianajaja Satu Wartiovaara, Suomen Asianajajaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Poliisihallitus
- Rikosseuraamuslaitos
- Rajavartiolaitos
- Tulli
- Auktorisoidut Lakimiehet ry
- professori Mikko Vuorenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi esitutkintalakia, poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia, sakon ja rikesakon määräämisestä annettua lakia, rangaistusmääräysmenettelystä annettua lakia, rikesakkomenettelystä annettua lakia ja rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia sekä oikeusapulakia.

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2016 vp

Esityksellä pantaisiin täytäntöön direktiivi oikeudesta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä.

Esitutkintalain säännöksiä, jotka koskevat epäillyn avustajan läsnäoloa kuulustelussa, täydennettäisiin. Epäillyn avustajan läsnäolo kuulustelussa voitaisiin kieltää vain, jos se olisi välttämätöntä rikoksen selvittämisen merkittävän vaarantumisen estämiseksi. Läsnäolokieltoa koskeva päätös voitaisiin saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Esitutkintalakiin otettaisiin lisäksi säännökset avustajan käyttöä koskevasta oikeudesta luopumisesta.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain säännöksiä, jotka koskevat pidätetyn tai kiinni otetun vapaudenmenetyksestä ilmoittamista hänen läheiselleen, täydennettäisiin myös. Ilmoittamista voitaisiin lykätä vain, jos se olisi välttämätöntä rikoksen selvittämisen merkittävän vaarantumisen estämiseksi. Ilmoittamisen lykkäämistä koskeva päätös voitaisiin saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Lakiin otettaisiin myös säännökset alle 18-vuotiaan vapaudenmenetyksestä ilmoittamisesta hänen huoltajalleen ja sosiaaliviranomaiselle.

Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan lakiin lisättäisiin säännökset avustajan nimeämisestä luovuttamispyyntöä esittäneessä jäsenvaltiossa ja avustajan käyttöä koskevasta oikeudesta luopumisesta.

Direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien ehdotusten lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus oikeusapulain muuttamisesta. Oikeusapulakiin lisättäisiin säännös avustajan palkkion korvaamatta jättämisestä, jos asian hoitamisessa on ollut erittäin vakavia avustajasta johtuvia laiminlyöntejä tai puutteita.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 27 päivänä marraskuuta 2016, jolloin direktiivi on pantava jäsenvaltioissa täytäntöön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, joka koskee epäillyn ja syytetyn oikeutta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä. Direktiivi on yksi niistä toimenpiteistä, joilla toteutetaan vuonna 2009 neuvoston hyväksymää etenemissuunnitelmaa epäillyn ja syytetyn prosessuaalisten oikeuksien vahvistamisesta unionissa.

Lakivaliokunta pitää direktiivin tavoitteita periaatteellisesti merkittävinä ja kannatettavina. Esitutkintalakiin (805/2011) sisältyy jo nykyisin varsin kattavat säännökset epäillyn oikeudesta käyttää avustajaa. Kansallinen lainsäädäntömme siten pääosin täyttää direktiivin vaatimukset, mutta jäljempänä tarkemmin selvitettyiltä osin se edellyttää tarkennuksia esitutkintalain ja poliisin säilyttämien henkilöiden säilyttämisestä annetun lain (841/2006) säännöksiin. Hallituksen esityksestä ilmenevin perustein ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2016 vp

Avustajan käyttöä koskevasta oikeudesta luopuminen

Esitutkintaviranomaisella on esitutkintalain mukaan velvollisuus ilmoittaa epäillylle oikeudesta käyttää avustajaa ja oikeudesta olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen (4 luvun 16 ja 17 §) sekä velvollisuus ilmoittaa näistä oikeuksista uudelleen ennen kuulustelua (7 luvun 10 §). Direktiivin vaatimusten täytäntöönpanemiseksi esityksessä ehdotetaan selvyysyistä nimenomaisia säännöksiä avustajan käyttöä koskevasta oikeudesta luopumisesta ja luopumisen peruuttamisesta (1. lakiehdotuksen 4 luvun 10 §). Direktiivi asettaa erityisiä vaatimuksia sille, että avustajan käytöstä luopumista voidaan pitää pätevänä. Edellytyksenä on, että epäilty on saanut riittävät tiedot kyseisen oikeuden sisällöstä ja siitä luopumisen mahdollisista seurauksista. Lisäksi luopumisen tulee tapahtua vapaaehtoisesti ja yksiselitteisesti. Direktiivin vaatimukset perustuvat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

Ehdotetusta säännöksestä ilmenee, että jos epäilty ei halua käyttää oikeuttaan avustajaan, esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että epäillyllä on riittävät tiedot häntä koskevan rikosepäilyn sisällöstä, hänen oikeudestaan olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen ja oikeudestaan käyttää avustajaa esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan se, että esitutkintaviranomaisen tulee "tarvittaessa" varmistaa riittävät tiedot, perustuu siihen, että ehdotettua uutta säännöstä sovelletaan myös sellaisiin suppeassa esitutkinnassa käsiteltäviin selviin ja yksinkertaisiin asioihin, joita ei käsitellä rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyssä tai uudessa sakkomenettelyssä. Valiokunta pitää rajausta perusteltuna ottaen huomioon, että yksinkertaisissa ja selvissä asioissa voi jo muutoinkin olla selvää, että epäillyllä on säännöksessä tarkoitettut riittävät tiedot, jolloin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä tämän varmistamista. Säännöksen soveltamisessa on kuitenkin erityisen tärkeää kiinnittää huomiota epäillyn tai syytetyn erityistilanteeseen, kuten epäillyn tai syytetyn ikään tai psyykkiseen ja fyysiseen tilaan, joka voi edellyttää riittävien tietojen varmistamista (direktiivin johdanto-osan kappale 39). Lisäksi valiokunta korostaa, että avustajasta luopumisen tulee tapahtua ilman ulkopuolista vaikuttamista.

Epäillyn avustajan läsnäolo kuulustelussa

Esityksessä ehdotetaan tiukennettaviksi edellytyksiä, joilla epäillyn avustajan läsnäolo kuulustelussa voidaan kieltää. Voimassa olevan lain mukaan avustajan läsnäolo kuulustelussa on mahdollista kieltää painavista rikostutkinnallisista syistä (esitutkintalain 7 luvun 12 §). Nyt ehdotetaan, että avustajan läsnäolo saadaan kieltää vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämisen merkittävän vaarantumisen estämiseksi.

Valiokunnan kuulemat esitutkintaviranomaiset ovat tuoneet esiin, että edellytys rikoksen selvittämisen "merkittävästä" vaarantumisesta on tarpeettoman korkea ja rajoittaa viranomaisten harkintavaltaa ja toimintamahdollisuuksia. Esitutkintaviranomaisten mukaan riittävää tulisi olla, että avustajan läsnäolon kieltäminen on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta toteaa, että ehdotettu sanamuoto vastaa direktiivin vaatimuksia. Direktiivin mukaan avustajan läsnäolon kieltäminen edellyttää, että se on tapauksen erityisolosuhteet huomioon ottaen perusteltua pakottavasta syystä ja että tutkintaviranomaisten on välttämätöntä toteuttaa välittömiä toimia, jotta estetään rikosoikeudellisten menette-

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2016 vp

lyjen merkittävä vaarantuminen (3 artiklan 6 kohdan b alakohta). Lisäksi poikkeuksen soveltaminen ei saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä (8 artiklan 1 kohta). Edellä esitetyn valossa direktiivissä ei tältä osin ole kansallista liikkumavaraa, joten direktiiviä lievempien edellytysten säätäminen ei ole mahdollista. Esimerkkinä siitä, milloin avustajan läsnäolon voidaan katsoa merkittävästi vaarantavan rikoksen selvittämistä, direktiivissä mainitaan riski olennaisten todisteiden tuhoutumisesta tai muuttumisesta tai todistajiin vaikuttamisesta (johdanto-osan kappale 32).

Jos epäillyn avustajan läsnäolo kuulustelussa on kielletty ehdotetun säännöksen perusteella, epäiltyä voidaan kuulustella ilman avustajan läsnäoloa, mutta vain siltä osin kuin se on tarpeen olennaisten tietojen saamiseksi, jotta voidaan estää rikosoikeudellisten menettelyjen merkittävä vaarantuminen (direktiivin johdanto-osan kappale 32, HE s. 20 ja 28). Epäillyllä on kuitenkin oikeus vaieta.

Direktiivi ei edellytä muutoksia esitutkintalain säännökseen kuulustelua häiritsevän henkilön poistamiseen kuulustelusta (7 luvun 18 §). Kyseinen säännös jää siten voimaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kyseisen säännöksen perusteella ei kuitenkaan voida rajoittaa direktiivin mukaista epäillyn oikeutta avustajan läsnäoloon. Tämä merkitsee sitä, että jos epäillyn avustaja poistetaan kuulustelusta edellä mainitun säännöksen perusteella, epäillyn kuulustelua ei saa jatkaa ilman avustajaa, vaan kuulustelu tulee käytännössä keskeyttää.

Vapaudenmenetyksestä ilmoittamisen lykkääminen

Myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain säännöksiä ehdotetaan tiukennettaviksi siten, että vapaudenmenetyksestä ilmoittamista pidätetyn tai kiinni otetun läheiselle voidaan lykätä vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämisen merkittävän vaarantumisen estämiseksi (2. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 2 mom.). Nykyisin tämä on mahdollista, jos ilmoittamisesta on erityistä haittaa rikoksen selvittämiselle.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin vastaavaa arvostelua kuin avustajan läsnäolon kieltämisen edellytyksiä koskeviin tiukennuksiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu sanamuoto vastaa kuitenkin tältäkin osin direktiivin vaatimuksia. Vapaudenmenetyksestä ilmoittamisen lykkääminen edellyttää direktiivin mukaan, että se on tapauksen erityisolosuhteet huomioon ottaen perusteltua pakottavasta syystä ja että on kiireellinen tarve estää tilanne, jossa rikosoikeudelliset menettelyt voisivat merkittävästi vaarantua (5 artiklan 3 kohdan b alakohta). Poikkeuksen soveltaminen ei myöskään saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä (8 artiklan 1 kohta). Ehdotettua sanamuotoa ei siten ole mahdollista lieventää. Perusteena ilmoittamisen lykkäämiselle voidaan pitää muun muassa sitä, että ilmoituksen saajaa voidaan epäillä osallisuudesta tutkittavana olevaan rikokseen tai että hän todennäköisesti varoittaa pidätetyn vapaana olevia rikoskumppaneita, mikä voi johtaa takavarikoitavan omaisuuden tai todistusaineiston hävittämiseen (ks. esim. LaVL 16/2011 vp, s. 3).

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2016 vp

Avustajan läsnäolokielttoa ja vapaudenmenetyksestä ilmoittamisen lykkäämistä tai tekemättä jättämistä koskevan päätöksen saattaminen tuomioistuimen tutkittavaksi

Toimivalta päättää kieltää epäillyn avustajan läsnäolo kuulustelussa samoin kuin vapaudenmenetyksestä ilmoittamisen lykkäämisestä tai tekemättä jättämisestä on Suomessa poliisilla. Valiokunta on direktiivin neuvotteluvaiheessa pitänyt tärkeänä, että direktiivi tältä osin mahdollistaa kansallisen järjestelmämme säilyttämisen (LaVL 16/2011 vp — U 32/2011 vp). Direktiivi mahdollistaa tämän, mutta edellyttää, että muun toimivaltaisen viranomaisen kuin oikeusviranomaisen päätös tulee voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi (8 artiklan 2 kohta). Esityksessä ehdotetaan tämän vuoksi, että epäilty voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi päätöksen kieltää avustajan läsnäolo kuulustelussa (1. lakiehdotuksen 7 luvun 12 §:n 2 mom.) samoin kuin vapaudenmenetyksestä ilmoittamisen lykkäämisestä tai tekemättä jättämisestä (2. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 3 mom.). Valiokunta katsoo, että muutos parantaa epäillyn oikeusturvaa ja on omiaan yhdenmukaistamaan viranomaisten käytäntöjä.

Vaatumuksen käsittelyyn sovelletaan ehdotuksen mukaan pakkokeinolain 8 luvun 18 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiä. Kyse olisi päätöksen oikeellisuuden jälkikäteisestä tutkimisesta vastaavalla tavalla kuin nykyisin on säädetty kotietsinnän osalta. Kotietsintää koskevan päätöksen jälkikäteinen tutkinta perustuu lakivaliokunnan esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistuksen yhteydessä tekemään pakkokeinolain muutokseen (LaVM 44/2010 vp — HE 222/2010 vp, s. 19—21). Lakivaliokunta pitää jälkikäteistä oikeussuojakeinoa myös nyt käsillä olevan direktiivin tarkoittamissa päätöksissä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon, että kyse on kiireellisistä tilanteista, joissa on välttämätöntä estää rikoksen selvittämisen merkittävä vaarantuminen. Selvyyden vuoksi valiokunta kuitenkin toteaa, että koska kyse on jälkikäteisestä oikeussuojakeinosta, päätöksen oikeellisuuden jälkikäteinen tutkinta ei vaikuta epäillyn kuulusteluun. Epäillyn kuulustelua ei siten ole keskeytettävä, kunnes asiasta saadaan tuomioistuimen lainvoimainen ratkaisu. Jos näin säädettäisiin, tuomioistuin käsittely voisi merkittävästi viivästyttää rikoksen selvittämistä. Edellä esitetty merkitsee sitä, että epäiltyä voidaan kuulustella ilman avustajaa sen jälkeen, kun avustajan läsnäolo on kielletty. Kuten edellä on todettu, tämä on kuitenkin direktiivin mukaan mahdollista vain siltä osin kuin se on tarpeen olennaisten tietojen saamiseksi, jotta voidaan estää rikosoikeudellisten menettelyjen merkittävä vaarantuminen.

Avustajan läsnäolon kieltämisen edellytyksiä ehdotetaan tiukennettaviksi vain epäillyn avustajan osalta. Näin myös oikeus saattaa avustajan läsnäolokielttoa koskeva päätös tuomioistuimen tutkittavaksi koskee esityksessä vain epäiltyä. Sääntelyä ei siten ole ulotettu epäillyn avustajaan taikka asianomistajaan tai asianomistajan avustajaan. Taustalla on se, että esityksen tarkoituksena on tehdä vain ne lainsäädäntömuutokset, joita direktiivi edellyttää. Valiokunnalla ei ole huomauttamista siihen, että tässä yhteydessä tehdään vain ne muutokset, joita direktiivi edellyttää. Sääntelyn ulottamista laajempaan henkilöpiiriin voidaan tarvittaessa arvioida myöhemmin, kun uusista säännöksistä on saatu käytännön kokemuksia.

Avustajan osallistuminen kuulusteluun

Esitutkintalain 7 luvun 17 §:n säännöstä avustajan osallistumisesta kuulusteluun ehdotetaan täydennettäväksi siten, että avustaja voi osallistua kuulusteluun myös muulla tavoin kuin kysymyk-

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2016 vp

siä esittämällä, jos päämiehen oikeuksien valvominen sitä edellyttää. Voimassa oleva pykälä mahdollistaa vain kysymysten esittämisen.

Ehdotettu sääntely perustuu direktiivin vaatimuksiin, joissa edellytetään, että epäillyllä on oikeus siihen, että hänen avustajansa on läsnä ja osallistuu tosiasiallisesti hänen kuulusteluunsa (3 artiklan 3 kohdan b alakohta). Direktiivin mukaan avustaja voi kuulustelun aikana muun muassa esittää kysymyksiä, pyytää tarkennuksia ja antaa lausuntoja (johdanto-osan kappale 25).

Hallituksen esityksen perusteluissa täsmennetään, että avustajan osallistuminen myös muulla tavalla kuin kysymyksiä esittämällä tarkoittaa, että avustaja voi kuulustelun aikana tehdä huomautuksia, jos se olisi itseksiminointisuojan turvaamiseksi tarpeen tai jos kuulustelussa käytettäisiin esitutkintalain 5 §:ssä tarkoitettuja sopimattomia keinoja tai menettelytapoja (s. 29). Valiokunta korostaa, että säännöksellä ei muuteta vakiintunutta tulkintaa siitä, että avustaja ei saa vastata päämiehelleen esitettyyn kysymykseen eikä pyrkiä ohjailemaan kertomusta tai vastauksia.

Oikeus käyttää avustajaa tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä

Direktiivin mukaan epäillyllä tai syytetyllä on oikeus käyttää avustajaa hyvissä ajoin ennen tuomioistuimeen kutsutun epäillyn tai syytetyn kuulemista tuomioistuimessa (3 artiklan 2 kohdan d alakohta). Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että direktiivin säännöksessä säädetään ajankohdasta, jolloin direktiivin mukainen oikeus käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä alkaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan siitä ei seuraa vaatimusta siitä, että kansallisesti tulisi säätää jokin vähimmäisaika, jota ennen rikosasian vastaaja tulisi haastaa tuomioistuimeen. Kansallisia haasteen tiedoksiantoa koskevia säännöksiä ei siten ole tarpeen direktiivin vuoksi muuttaa. Valiokunta kuitenkin korostaa, että jo nykyiset säännökset lähtevät siitä, että rikosasian vastaaja tulee haastaa tuomioistuimeen niin hyvissä ajoin, että hän kykenee valmistelevaan puolustustaan. Jos tuomioistuinkäsittelyssä ilmenee, ettei vastaaja ole kyennyt tähän, asian käsittelyä tulee lykätä, jotta vastaajalla on mahdollisuus hankkia itselleen avustaja.

Avustajan palkkion korvaamatta jättäminen

Oikeusapulakia (257/2002) ehdotetaan tässä yhteydessä muutettavaksi siten, että avustajan palkkio voidaan jättää korvaamatta, jos asian hoitamisessa on ollut erittäin vakavia avustajasta johtuvia laiminlyöntejä tai puutteita (7. lakiehdotuksen 17 §:n 4 mom.). Voimassa oleva säännös mahdollistaa avustajan palkkion ja kulujen korvaamatta jättämisen silloin, kun muutoksenhakemus on selvästi perusteeton. Nykyinen säännös koskee vain muutoksenhakuvaihetta, eikä se mahdollista avustajan palkkion korvaamatta jättämistä työn heikon laadun perusteella. Ehdotettu muutos ei perustu direktiivin vaatimuksiin, vaan sen taustalla on oikeudenhoidon uudistamisohjelma. Muutoksen tavoitteena on lisätä keinoja valvoa avustajien työn laatua.

Valiokunta tukee ehdotettua muutosta ja sen tavoitteita katsoen, että se osaltaan parantaa avustajien työn laatua ja siten oikeusavun saajien oikeusturvaa. On kuitenkin syytä korostaa, että säännös on tarkoitettu sovellettavaksi vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa avustajan työn laadussa on erittäin vakavia puutteita. On myös huomattava, että säännös ei vaikuta voimassa oleviin säännöksiin, jotka koskevat tuomioistuimen mahdollisuutta vaihtaa avustaja käytännön ongelma-

Valiokunnan mietintö LaVM 9/2016 vp

tilanteissa (oikeusapulain 9 §, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:n 3 mom.).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 99/2016 vp sisältyvät 1.—7. lakiehdotuksen.

Helsingissä 4.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila