HELSINGIN HOVIOIKEUS **80/7074/2014**
Salmisaarenranta 7 I
PL 132
00181 Helsinki
Puhelin 02956 40500, Telefax 02956 40512 kirjaamo
Sähköpostiosoite helsinki.ho@oikeus.fi **7.3.2014**

Oikeusministeriölle

Lausuntopyyntönne OM 4/41/2014

Lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt Helsingin hovioikeudelta lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, joka koskee tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä annetun direktiivin 2012/13/EU täytäntöönpanoa. Hovioikeus esittää pyydettynä lausuntona seuraavan.

Yleistä

Direktiivi 2012/13/EU koskee epäillyn ja syytetyn prosessuaalisia oikeuksia rikosoikeudellisissa menettelyissä. Direktiivi koskee erityisesti epäillyn ja syytetyn oikeutta saada tietoa oikeuksistaan ja syytteen sisällöstä sekä oikeutta tutustua omaan asiaansa liittyvään aineistoon. Tämän direktiivin lisäksi erityisesti direktiivi 2013/48/EU oikeudesta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä koskee tarkemmin epäillyn ja syytetyn oikeutta avustajaan. Tämän jälkimmäisen direktiivin implementointi tulee tehdä 27.11.2016 mennessä. Aihepiiriin liittyy myös ehdotus direktiiviksi ensivaiheen oikeusavusta rikoksesta epäillyille tai syytetyille henkilöille, jotka ovat menettäneet vapautensa (KOM(2013) 824 lopullinen). Epäillyn oikeutta avustajaan säännellään siten useassa direktiivissä, ja direktiivit muodostavat vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Nyt kantaa otetaan lausuntopyynnön mukaisesti vain tiedonsaantioikeutta koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esityksen luonnokseen.

Esitysluonnos on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Hovioikeus toteaa, että erityisesti direktiivin 7 artiklan säännökset oikeudesta tutustua asiaan liittyvään aineistoon ovat oikeusturvan kannalta olennaisia ja niiden asianmukainen täytäntöönpano olisi vaatinut perusteellisempaa valmistelua ja ehdotettua merkittävämpiä muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön. Direktiivin puutteellinen täytäntöönpano johtaa väistämättä hankalasti ratkaistaviin tulkintaongelmiin, joihin tuomioistuimet joutuvat paneutumaan muun muassa kiireellisesti käsiteltävien vangitsemisasioiden yhteydessä. Hovioikeus katsoo, että direktiivin täytäntöönpanoa valmistelemaan olisi ollut asianmukaista asettaa työryhmä, jossa olisivat olleet edustettuina ainakin tuomioistuinlaitos, muut keskeiset viranomaistahot ja asianajajat. Tällöin asiaan vaikuttavia kysymyksiä olisi voitu jo perusvalmistelussa harkita monitahoisemmin ja perusteellisemmin.

Esitutkintalain 4 luvun 15 §

Esitutkintalain 4 luvun 15 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että asianosaisjulkisuus esitutkinnassa määräytyisi yksin esitutkintalain nojalla eikä sovellettavaksi tältä osin tulisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §. Ehdotetun ETL 4 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella olisi oikeus saada tieto esitutkinnassa kertyneestä aineistosta. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa ensinnäkin esitutkinnassa ollessa kesken (2 momentti)

ja toiseksi myös esitutkinnan päättymisen jälkeen erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi (3 momentti). Se, mitä voidaan pitää tärkeänä yleisenä tai yksityisenä etuna ja mitä asianmukaisen puolustautumisen voidaan katsoa vaativan, määrittyy suurelta osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kautta. Kysymys on rajatapauksissa vaikeasta punnintaratkaisusta, kuten korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO 2011:27 ilmenee. Nyt näitä tarkempia punninnassa huomioon otettavia kriteereitä ei ole pyritty avaamaan säännöksessä eikä edes sen perusteluissa. Säännöksestä tai sen perusteluista ei myöskään ilmene, mistä nämä tarkemmat kriteerit määrittyvät. Nämä seikat ovat omiaan vaikeuttamaan säännöksen soveltamista ja esitutkintaviranomaisten tulkintakäytäntö voi muodostua epäyhtenäiseksi.

Esitutkinta-aineiston asianosaisjulkisuuden on siis jatkossa tarkoitus määrittyä yksinomaan esitutkintalain 4 luvun 15 §:n nojalla. ETL 9 luvun 7 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että asianosaisjulkisuuden osalta sovellettavaksi tulee se, mitä ETL 4 luvun 15 §:ssä säädetään. Tässä yhteydessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ei ole esitetty täsmennettäväksi. Nykyisin esitutkinta-aineiston asianosaisjulkisuus määrittyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n perusteella. JulkL on julkisuutta koskeva yleislaki. Sääntelyn selvyyden vuoksi voisi olla hyödyllistä, että JulkL 11 §:ään lisättäisiin viittaus siihen, että esitutkinta-aineiston asianosaisjulkisuuden osalta sovellettavaksi tulee se, mitä ETL 4 luvun 15 §:ssä säädetään.

Esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan esitutkintaviranomainen voisi esitutkinnan aikana rajoittaa asianosaisen oikeutta saada tieto esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jos tietojen antamisesta on haittaa asian selvittämiselle. Myös direktiivin 7 artiklan 4 kohta sinänsä sisältää tällaisen rajoitusperusteen. Hovioikeus huomauttaa kuitenkin, että direktiivin mainitun säännöksen mukaan tiedonsaantioikeuden epääminen edellyttää aina muun ohella sitä, ettei epääminen vaaranna oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Direktiivin johdanto-osan 32 kappaleessa on todettu, että tutustumista koskevan oikeuden epäämistä on punnittava suhteessa epäillyn tai syytetyn puolustautumisoikeuteen ottaen huomioon rikosoikeudellisen menettelyn eri vaiheet. Tätä taustaa vasten hovioikeus pitää ongelmallisena sitä, että ETL 4 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan tiedonsaantioikeuden rajoittamista harkittaessa olisi otettava huomioon vain tietojen antamisesta asian selvittämiselle aiheutuva haitta. Direktiivi näyttäisi edellyttävän sääntelyä, jonka mukaan tiedonsaantioikeuden rajoittamista harkittaessa olisi punnittava vastakkain yhtäältä tietojen antamisesta rikoksen selvittämiselle aiheutuvaa haittaa ja toisaalta tietojen antamatta jättämisestä epäillyn puolustautumiselle aiheutuvaa haittaa.

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan täytäntöönpano

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että pidätetyn henkilön tai hänen avustajansa käyttöön annetaan toimivaltaisten viranomaisten hallussa olevat kyseiseen tapaukseen liittyvät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä vapaudenmenetyksen laillisuuden riitauttamiseksi tehokkaasti kansallisen oikeuden mukaisesti. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 25–26) on tältä osin tarkasteltu voimassa olevaa sääntelyä ja johtopäätöksenä todettu, että vangittavaksi vaaditulla on sen perusteella oikeus saada tieto kaikesta vangitsemispäätöksen perusteena olevasta aineistosta, jota tuomioistuimelle vangitsemisasiassa esitetään. Tämä toteamus pitää sinänsä paikkaansa. On kuitenkin huomattava, että vangitsemisvaatimuksen esittäjä voi käytännössä valikoida esitutkinnassa kertyneestä aineistosta ne tiedot ja asiakirjat, jotka hän tuomioistuimelle vangitsemisasiassa esittää. Missään tapauksessa ei voida pitää ilman muuta selvänä, että tuomioistuimelle vangitsemisasiassa esitettävä aineisto sisältää kaikki sellaiset direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut asiakirjat, jotka voivat olla vapautensa menettäneen näkökulmasta välttämättömiä, jotta hän voi tehokkaasti riitauttaa vapaudenmenetyksen laillisuuden.

Hovioikeus toteaa lisäksi, että direktiivin johdanto-osan 30 kappaleen mukaan aineisto, joka on välttämätöntä vapaudenmenetyksen laillisuuden tehokkaan riitauttamisen kannalta, olisi

annettava epäillyn tai syytetyn taikka hänen avustajansa käyttöön viimeistään ennen kuin toimivaltaista oikeusviranomaista pyydetään päättämään vapaudenmenetyksen laillisuudesta, ja riittävän ajoissa, jotta oikeutta riitauttaa vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan tehokkaasti käyttää. Tämäkin huomioon ottaen näyttää riittämättömältä, että vapautensa menettäneen oikeus saada käyttöönsä direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut asiakirjat jätettäisiin esitysluonnoksessa tarkoitetulla tavalla toteutumaan yksinomaan vangitsemisoikeudenkäynnissä esitettävän aineiston asianosaisjulkisuutta koskevien säännösten perusteella.

Vapautensa menettänyt voi luonnollisesti vaatia aineistoa käyttöönsä myös ETL 4 luvun 15 §:n nojalla. Tätä pykälää sovellettaessa tulevat kuitenkin sovellettaviksi myös pykälän 2 ja 3 momentin mukaiset rajoitusperusteet. Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan tällaisia rajoitusperusteita ei kuitenkaan voida soveltaa siltä osin kuin on kysymys direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesta tiedonsaantioikeudesta.

Edellä esitettyyn viitaten hovioikeus katsoo, että jatkovalmistelussa on selvitettävä olennaisesti perusteellisemmin sitä, miten turvataan vapautensa menettäneen oikeus saada käyttöönsä direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut asiakirjat.

Esitysluonnoksessa ei ole erikseen tarkasteltu sitä, miten vapautensa menettänyt voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisen päätöksen, jolla esitutkintaviranomainen on kieltäytynyt antamasta hänelle sellaisia hallussaan olevia asiakirjoja, joita vapautensa menettänyt pitää välttämättöminä vapaudenmenetyksen laillisuuden riitauttamiseksi. Esitysluonnoksessa on muussa yhteydessä todettu (s. 33), että asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovellettaisiin julkisuuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Tämä pitää sinänsä paikkaansa. Hovioikeus pitää kuitenkin selvänä, että oikeus hakea esitutkintaviranomaisen päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta on tässä suhteessa selvästi riittämätön oikeussuojakeino ottaen huomioon vangitsemisasian käsittelyn aikataulu. Kun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen vangitsemisasiassa kuuluu vangitsemisasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle, vaikuttaa perustellulta, että vangitsemisasiaa käsittelevä tuomioistuin voi tarvittaessa velvoittaa esitutkintaviranomaisen antamaan sen hallussa olevan sanotunlaisen asiakirjan vastaavasti kuin ratkaisun KKO 2011:27 mukaan pääasiaa käsittelevä tuomioistuin voi tehdä. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tämä ei näyttäisi kuitenkaan olevan mahdollista, sillä s. 33 on todettu, että asianosainen voi *syytteen vireilletulon jälkeen* (korostus tässä) saada asiakirjan asianosaisjulkisuutta koskevan asian oikeusviranomaisen käsiteltäväksi myös esittämällä rikosasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:ssä tarkoitetun editiovaatimuksen. Hovioikeus katsoo, että jatkovalmistelussa on selvitettävä perusteellisesti myös tätä kysymystä.

Esitutkintalain 4 luvun 16 §

Tiedonsaantioikeutta koskeva direktiivi sääntelee epäillylle tai syytetylle tehtäviä ilmoituksia hänen prosessuaalisista oikeuksistaan. Epäillylle tulee ilmoittaa muun muassa hänen oikeudestaan avustajaan ja oikeudestaan vaieta. Nämä direktiivin määräykset on tarkoitus täyttää esitutkintalain osalta kokoamalla ilmoitettavia seikkoja koskeva listaus ETL 4 luvun 16 §:ään. Tältä osin ei ole huomautettavaa, mutta tässä yhteydessä on syytä muistaa, että esitutkintaviranomaiset ovat korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2012:45 jälkeen ohjeistaneet epäillylle tehtäviä ilmoituksia erityisesti avustajan käytön ja myötävaikuttamattomuusperiaatteen osalta yksityiskohtaisemmin kuin mitä tiedonsaantioikeutta koskevassa direktiivissä edellytetään. Menettely vastaa sitä, mitä oikeudesta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä koskevassa direktiivissä (2013/48/EU) edellytetään.

Hovioikeus ei pidä perusteltuna, että Suomessa esitutkintaviranomaiset ”keventäisivät” ilmoituksiensa sisältöä tiedonsaantioikeutta koskevan direktiivin kansallisen täytäntöönpanon johdosta. Lisäksi on syytä huomata, että direktiivi on luonteeltaan minimidirektiivi. Hovioikeus esittää, että jatkovalmistelussa harkitaan, olisiko mahdollista säännellä ilmoitusten te-

kemistä siten, että sääntelyllä varmistetaan paitsi direktiivin asianmukainen täytäntöönpano myös esitutkintaviranomaisten nykyisten ohjeistusten noudattaminen jatkossakin.

Syytetyn oikeuksista ilmoittaminen oikeudenkäynnissä

Esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu sitä, edellyttäisikö direktiivin 3 artiklan täytäntöönpano esitutkintalakiin otettavien ilmoitusvelvollisuutta koskevien säännösten lisäksi säännöksiä vastaavien ilmoitusten tekemisestä myös siinä vaiheessa, kun asia etenee oikeudenkäyntiin. Jatkovalmistelussa olisi aihetta harkita, tulisiko esimerkiksi haasteen sisältöä koskevia oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännöksiä täydentää siten, että direktiivin 3 artiklassa tarkoitetuista oikeuksista olisi ilmoitettava syytetylle tässä vaiheessa uudelleen.

Vaikka epäillylle on jo esitutkinnassa ilmoitettu hänen oikeudestaan olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen, hänen ei voida olettaa ilman eri ilmoitusta ymmärtävän, että tämä oikeus on voimassa myös häntä oikeudenkäynnissä kuultaessa. Siksi hovioikeus pitää perusteltuna, että vastaajalle myös oikeudenkäynnissä ennen hänen kuulemistaan todistelutarkoituksessa ilmoitettaisiin hänen oikeudestaan vaieta ja olla muutoinkaan myötävaikuttamatta asian selvittämiseen. Laissa ei nykyisin säädetä tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa vastaajalle tästä oikeudesta. Käytäntö oikeudesta ilmoittamisen suhteen vaihtelee.

Edellä mainituista syistä hovioikeus esittää, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 luvun 7 §:ään lisätään näin kuuluva kolmas momentti:

”Ennen kuin vastaajaa kuullaan todistelutarkoituksessa puheenjohtajan on ilmoitettava vastaajalle hänen oikeudestaan vaieta ja olla muutoinkaan myötävaikuttamatta asian selvittämiseen.”

Lausunnon valmistelu

Lausunnon ovat valmistelleet ma. hovioikeudenlaamanni Kirsti Uusitalo, hovioikeudenneuvos Tuomo Antila ja ma. hovioikeudenneuvos Timo Ojala.

Hovioikeuden presidentti Mikko Könkkölä