

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 33/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 24 päivänä marraskuuta 2010 lähettänyt jatkokirjelmän 2. OM 19.11.2010 asiassa U 25/2010 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- kansainvälisten asioiden johtaja Erkki Hämäläinen, sisäasiainministeriö.

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta U 25/2010 vp lausunnon HaVL 22/2010 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Belgia, Bulgaria, Viro, Espanja, Itävalta, Slovenia ja Ruotsi tekivät 29. päivänä huhtikuuta 2010 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä. Eurooppalaisella tutkintamääräyksellä on tarkoitus korvata jäädyttämispuitepäättös, eurooppalainen todisteiden luovuttamismääräys sekä rikosasioissa annettavaa keskinäistä oikeusapua koskevat eri instrumentit siltä osin kuin ne käsittelevät todisteiden hankkimista rikosoikeudellista menettelyä varten. Eurooppalainen tutkintamääräys perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, ja sen tarkoituksena on toteuttaa tiettyjä tutkintatoimia todisteiden keräämiseksi.

Artikloiden 1—10 pääasiallinen sisältö on selostettu eduskunnalle 8.7.2010 toimitetussa U-kirjelmässä. Seuraavassa selostetaan sisältöön tehtyjä pääasiallisia muutoksia.

Toimivaltaisten viranomaisten määritelmiä koskevaan artiklaan 2 liittyy uuden eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisedellytyksiä koskevan artiklan 5a kohta 3, joka sisältää ns. validointisäännöksen. Sen mukaan, kun eurooppalaisen tutkintamääräyksen on antanut jokin artiklan 2 kohdan a alakohdan ii mukainen viranomainen (muu kuin tuomari, tuomioistuin, tutkintatuomari tai syyttäjä), tulee tuomarin, syyttäjän tai tutkintatuomarin validoida tutkintamääräys ennen sen toimittamista täytäntöönpanoviranomaiselle.

Uudessa artiklassa 5 a todetaan lisäksi, että eurooppalainen tutkintamääräys voidaan antaa vain, jos määräyksen antanut viranomainen on vakuuttunut, että seuraavat edellytykset on täytetty: a) eurooppalaisen tutkintamääräyksen antaminen on tarpeen ja oikeassa suhteessa 4 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen tarkoitukseen nähden; ja b) eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä mainittu tutkintatoimi olisi voitu määrätä samoin edellytyksin vastaavassa kansallisessa. Mainittu a kohta liittyy suhteellisuusperiaatetta koskevaan kysymykseen.

Soveltamisalaa koskevasta artiklasta 3 on poistettu tietyt telekuuntelua koskeneet rajoitukset.

Velvollisuutta tunnustaa ja panna täytäntöön eurooppalainen tutkintamääräys koskevan artiklan 8 kohtaa 3 on hieman täsmennetty ja artiklaan on lisätty uusi kohta 3a. Sen mukaan täytäntöönpanovaltiossa läsnä olevia määräyksen antaneen valtion viranomaisten sitoo täytäntöönpanovaltion laki täytäntöönpanon aikana. Heillä ei ole lainvalvontavaltuuksia täytäntöönpanovaltion alueella paitsi, jos tällaisten valtuuksien käyttö täytäntöönpanovaltion alueella on täytäntöönpanovaltion lainsäädännön mukaista ja siitä on sovittu määräyksen antaneen viranomaisen ja määräyksen täytäntöönpanoviranomaisen kesken.

Mahdollisuudesta turvautua muuhun kuin eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä määrättyyn tutkintatoimeen koskevasta artiklasta (artikla 9) on poistettu a—b kohdat. Kohdista ensimmäinen koski tilannetta, jossa eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä ilmoitettua tutkintaintoa ei ole täytäntöönpanovaltion lainsäädännössä, ja toinen tilannetta, jossa eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä ilmoitettu tutkintatoimi on olemassa täytäntöönpanovaltion lainsäädännössä, mutta sen käyttö on rajoitettu sellaisten rikosten luetteloon, joka ei sisällä eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä tarkoitettua rikosta.

Kieltäytymisperusteita koskevaan artiklaan 10 on lisätty ns. *ne bis in idem* -kieltäytymisperuste (”ei kahdesti samassa asiassa”) Suomen toiveesta. Kieltäytymisperusteisiin liittyy myös uusi artikla 9a, joka koskee erityisiä kieltäyty-

misperusteita. Artikla liittyy ns. kategoriseen lähestymistapaan, joka tarkoittaa sitä, että eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä pyydetty toimenpiteet luokitellaan eri kategorioihin riippuen siitä, kuinka syvälle perusoikeuksiin kajoavasta pakkokeinosta tai muutoin arkaluontoisesta toimenpiteestä on kyse.

Muilta osin artikloiden sisältö on säilynyt pääosin samana.

Valtioneuvoston kanta

Eduskunnan suuri valiokunta antoi käsitellessään eduskunnalle 29.9.2010 toimitettua U-jatkokirjelmää lausuman, jonka mukaan se yhtyy asiassa eduskuntakäsittelyn aikana täsmentyneeseen valtioneuvoston kantaan tukien hallinto- ja lakivaliokunnan tavoin puheenjohtajamaan kompromissimallia. Samalla valiokunta edellytti, että eduskunta pidetään hyvin informoituna asian jatkokäsittelystä ottaen huomioon hallinto- ja lakivaliokunnan tietyt jatkoneuvotteluja koskevat lausuntojen perusteluista ilmenevät painotuserot. 25.—26.10.2010 pidetyssä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koordinoivan komitean (CATS) kokouksessa päästiin yhteisymmärrykseen siitä, että määräyksen antavana viranomaisena voisi olla myös muu kuin oikeusviranomainen, mutta tällöin määräykseen on hankittava aina oikeusviranomaisen vahvistus (validointimenettely). Neuvoston oikeuspalvelu on todennut, ettei direktiiviin voida ottaa sellaista säännöstä, joka mahdollistaisi jäsenvaltion antamaan deklaration siitä, että se hyväksyy myös muilta kuin oikeusviranomaisilta tulleita tutkintamääräyksiä. Oikeuspalvelun mukaan vain oikeusviranomaisen antamat tai vahvistamat (validoimat) määräykset ovat SEUT 82 artiklan 1 kohdan mukaisia. Jos tästä poiketaan, kyseessä olisi oikeuspalvelun mukaan ”opt out”, eikä sellaista voida perustaa unionin sekundäärilainsäädäntöön, vaan ainoastaan primäärilainsäädäntöön. Edellä selostettua ratkaisua voidaan pitää eduskunnan suuren valiokunnan lausuman mukaisena kompromissiratkaisuna.

Neuvotteluiden kuluessa on ehdotettu, että eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä pyyde-

tyt toimenpiteet luokitellaan eri kategorioihin riippuen siitä, kuinka syvälle perusoikeuksiin kajoavasta pakkokeinosta tai muutoin arkaluontoisesta toimenpiteestä on kyse (ns. kategorinen lähestymistapa). Kieltäytymisperusteet olisivat erilaiset riippuen siitä, mistä kategoriasta on kysymys. Valtioneuvosto voi tukea kategorista lähestymistapaa, joka vastaa myös eduskunnalle 29.9.2010 toimitetussa U-jatkokirjelmässä esiintuotua kantaa, jonka mukaan täytäntöönpanovaltiolle tulisi jättää toimivalta soveltaa omaa lainsäädäntöään, kun kyse on syvälle perusoikeuteen kajoavasta pakkokeinosta. Eri kategorioiden sisältöä tulee vielä tarkastella tarkemmin, ja lähtökohdan tulisi olla, ettei säännöksillä oteta askelia taaksepäin verrattuna niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla jo nykyisten oikeusapuinstrumenttien perusteella on.

Suhteellisuusperiaatteen osalta neuvotteluissa on keskusteltu siitä, tulisiko toimenpiteen suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden arviointi tapahtua määräyksen antavassa valtiossa vai tulisiko direktiiviin sisällyttää suhteellisuutta koskeva kieltäytymisperuste. Jäsenvaltioiden enemmistö on pitänyt suhteellisuuteen liittyvää kieltäytymisperustetta rikosoikeudellista yhteistyötä heikentävänä. Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaa, jonka mukaan toimenpiteen suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden arvioinnin tulisi

tapahtua määräyksen antavassa valtiossa. Valtioneuvosto ei pidä välttämättömänä, että direktiiviin lisätään suhteellisuuteen liittyvä kieltäytymisperuste. Neuvotteluissa olisi hyvä tutkia sellaista vaihtoehtoa, joka perustuisi määräyksen antavan viranomaisen ja täytäntöönpanoviranomaisen väliseen konsultaatioon. Tällaisen konsultaatiomekanismin avulla saattaisi olla mahdollista ratkaista suhteellisuusperiaatteen liittyvät ongelmat.

Kieltäytymisperusteisiin liittyy myös kysymys kuluista. Kulujen osalta on ehdotettu, että direktiiviin ei sisällytettäisi suhteettomia kuluja koskevaa kieltäytymisperustetta, mutta poikkeuksellisissa tilanteissa voitaisiin sopia siten, että kuluista vastaisi määräyksen antava valtio tai kuluvastuu jaettaisiin määräyksen antaneen valtion ja täytäntöönpanovaltion kesken. Valtioneuvosto voi hyväksyä esitetyn lähestymistavan.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että direktiiviehdotus perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota perusoikeuskirjaan ja toteaa, että direktiivin mukaisessa yhteistyössä tulee ottaa huomioon perusoikeudet. Direktiiviehdotusta neuvoteltaessa on noussut esille se, että direktiiviehdotuksesta pyydetäisiin perusoikeusviraston kantaa. Valtioneuvosto voi tukea tätä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Suomessa rikosasioiden selvitys- ja käsittelymenettely on kolmijakoinen. Poliisin tehtävänä on toimittaa rikosten esitutkinta, syyttäjä puolestaan huolehtii tutkinta-aineiston perusteella syyteharkinnasta, päättää syytteen nostamisesta ja sen ajamisesta. Tuomioistuimien tutkii syytteen ja antaa rikosasiassa tuomion. Tärkeää on, että kukin vastuutaho hoitaa tehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti. Tämän vuoksi Suomessa on 1.12.1996 alkaen erotettu poliisi- ja syyttäjätöksi toisistaan lakkauttamalla nimismiesjärjestelmä. Suomessa esitutkintaa kussakin tapauksessa johtavaan tutkinnanjohtajaan on kohdistettava ja

kohdistetaan ohjausta poliisin organisaatiossa vastuusuhteiden mukaisesti. Esitutkinnassa tutkinnanjohtajan ja syyttäjän yhteistyön on oltava tarvittaessa tiivistä. Syyttäjän itsenäisen ja riippumattoman syyteharkinnan kannalta samoin kuin esitutkinnan riippumattomuuden vuoksi ei sen sijaan ole asianmukaista, että syyttäjä ryhtyy johtamaan poliisin toimittamaa esitutkintaa ja tekee siihen liittyviä tutkinnanjohtajan toimivaltaan liittyviä ratkaisuja.

Rikostutkinnassa korostuu esitutkintaviranomaiselle kuuluva rikosten selvittämisen intressi. Tähän liittyen tutkinnanjohtajan on varmistettava muun muassa eri juttujen esitutkinnan yh-

teensovittaminen, tutkintataktiikan valinta, resurssien käyttö, tilannekuvan ylläpitäminen sekä kaikkiaan jatkuva ja tiivis työskentely esitutkitaprosessin johtamiseksi. Esitutkinnassa keskeisenä elementtinä on rikosasiaa koskevien todisteiden hankkiminen ja järjestäminen siten, että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa.

Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiiviehdotuksen käsittelyssä on edetty siten, että todisteiden hankintaan toisesta jäsenvaltiosta liittyvän tutkintamääräyksen voi antaa perinteinen oikeusviranomainen tai muun jäsenvaltion kansallisesti määrittämä toimivaltainen viranomainen. Hallintovaliokunta tähdentää, että Suomen kansallisen tehtävänjaon mukaisesti pakkokeinolailla tuomioistuimen päätettäväksi säädettyjä pakkokeinoja lukuunottamatta tämä tehtävä kuuluu esitutinnan johtajalle.

Toimivaltaisen viranomaisen osalta neuvottelut ovat edenneet hallintovaliokunnan lausunnon HaVL 22/2010 vp mukaisesti. Sen sijaan ongelmatonta ei ole se, että vastoin hallintovaliokunnan ensisijaista tavoitetta muun kuin oikeusviranomaisen antama tutkintamääräys on saatettava oikeusviranomaisen vahvistettavaksi (niin sanottu validointimenettely) ennen täytäntöön pantavaksi lähettämistä.

Hallintovaliokunta pitääkin välttämättömänä, että kansallisesta vahvistusmenettelystä päätettäessä huolehditaan siitä, ettei todisteiden

hankintaan liittyvässä menettelyssä oteta askelia taaksepäin verrattuna Suomessa nyt käytössä oleviin kansainvälisen yhteistyön menettelyihin. Ennen kaikkea kysymys on siitä, ettei vahvistusmenettelyn tule hidastaa eikä monimutkaistaa esitutkintaan liittyvää todisteiden hankintaa. Hallintovaliokunta korostaakin, että vahvistusmenettelystä päätettäessä varmistetaan sujuvan ja tehokkaan todisteiden hankinnan edellyttämä hallinnollinen järjestely.

Valiokunta toteaa, että osassa unionin jäsenmaita esitutkintaa johtaa tutkintatuomari, osassa syyttäjät ja osassa on Suomen kaltainen järjestelmä. Suomessa esitutkintaa suorittavat koulutetut, päätoimiset ja korkean ammattitaidon omaavat tutkijat. Suomen poliisin osaaminen, luotettavuus ja tehokkuus onkin kansainvälisesti tunnustettu. Suomalaisen esitutkintajärjestelmän kannalta voidaan pitää muodollisena ja keinotekoisena sitä, että direktiiviehdotuksessa edellytetään tutkinnanjohtajan määräyksen erillistä oikeusviranomaisen vahvistamista. Kysymys on enemmänkin eri maissa käytössä olevista erilaisista tavoista nimetä toimivaltuuksia käyttävät tahot.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Heli Järvinen /vihr
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Marko Asell /sd	Petri Pihlajaniemi /kok
	Thomas Blomqvist /r	Raimo Piirainen /sd
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Lenita Toivakka /kok
	Juha Hakola /kok	Unto Valpas /vas
	Rakel Hiltunen /sd	vjäs. Lasse Hautala /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.