

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2011 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 20 päivänä toukokuuta 2011 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 3. OM 13.05.2011 asiassa U 25/2010 vp Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- kansainvälisten asioiden johtaja Erkki Hämäläinen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Tuuli Eerolainen, Valtakunnan-syyttäjänvirasto.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 15/2010 vp ja LaVL 19/2010 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

Belgia, Bulgaria, Viro, Espanja, Itävalta, Slovenia ja Ruotsi ovat 29.4.2010 tehneet direktiiviehdotuksen rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä. Ehdotus sisältää laaja-alaiset säännökset sellaisten toimenpiteiden suorittamiseksi, joita tarvitaan rikosasian käsittelyssä tarvittavien todisteiden hankkimista varten. Tavoitteena on saavuttaa kesäkuun OSA-neuvostossa yhteisymmärrys ehdotuksen 1—18 artiklasta. Puheenjohtajavaltion ehdotukset ilmenevät valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on pääpiirteissään seuraava:

Suomi on neuvotteluissa kannattanut soveltamisalaltaan mahdollisimman laaja-alaista direktiiviä, joka korvaisi jäsenvaltioiden voimassa olevat oikeusapuinstrumentit. Lain soveltamista helpottaisi se, että kaikki rikosoikeusavun pyytämiseen liittyvät säännökset olisivat yhdessä instrumentissa. Direktiivin soveltamisala (3 artikla) on neuvottelujen aikana muuttunut alkuperäistä ehdotusta laaja-alaisempaan suuntaan (mm. telekuuntelua edellyttävät oikeusaputilat) oli alkuperäisessä ehdotuksessa jätetty soveltamisalan ulkopuolelle). Suomi on kannattanut myös tiedoksiantojen sisällyttämistä direk-

tiivin soveltamisalaan, mutta selvä enemmistö on katsonut, että direktiivin soveltamisalaa ei tulisi laajentaa todisteiden hankkimiseen liittyvän oikeusapuyhteistyön ulkopuolelle. Suomi voi yhteisymmärrykseen pääsemiseksi hyväksyä tämän ja puheenjohtajiston tekstiehdotuksen.

Ehdotuksen 4 artikla, jossa säädetään niistä menettelyistä, joissa tutkintamääräys voidaan antaa, voidaan puheenjohtajiston ehdottamassa muodossa hyväksyä.

Suomen voimassa oleva oikeusapulainsäädäntö perustuu suorien yhteydenottojen periaatteelle, ja tätä voidaan kannattaa myös nyt käsiteltävässä direktiiviehdotuksessa. Suomi on 6 artiklan 1 kohdan osalta katsonut, että sen tulisi mahdollistaa sekä se, että yhteydenpitoviranomaisena on määräyksen antava viranomainen, että se, että määräyksen vahvistava viranomainen toimii yhteydenpitoviranomaisena. Tarkemmin määräyksen antavien ja sen vahvistavien viranomaisten roolit yhteydenpidossa tulisi voida määritellä jäsenvaltion implementointivaiheessa. Neuvotteluissa on tuotu esiin tulkinta, jonka mukaan sanamuoto mahdollistaa myös määräyksen vahvistavan viranomaisen tulkitsemisen määräyksen antavaksi viranomaiseksi. Tämä tulkinta voidaan hyväksyä.

Ehdotuksen 8 artikla tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta vastaa pääosin jo nykyisin voimassa olevaa sääntelyä ja käytäntöä, jota on voitu noudattaa kansainvälisiityntäisten rikosasioiden tutkinnassa. Artikla voidaan hyväksyä.

Ehdotuksen 9 artikla erilaisiin tutkintatoimiin turvautumisesta voidaan hyväksyä ja yleisesti ottaen kannattaa artikkelissa ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan täytäntöönpanovaltiolle jätetään mahdollisuus panna tutkintamääräys täytäntöön kuvatuissa tilanteissa sen oman lainsäädännön mukaista toimenpidettä käyttäen.

Kieltäytymisperusteita koskeva 10 artikla on pyritty muotoilemaan siten, että kieltäytymisperusteet olisivat mahdollisimman tarkkaan rajoitettuja ja että ne heijastaisivat ns. kategorista lähestymistapaa, joka on aikaisemmin sovittu otettavaksi kieltäytymisperusteiden lähtökohdaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkintatoimet jaetaan eri kategorioihin lähinnä sen mukaan,

edellyttääkö tutkintamääräyksen täytäntöönpano pakkokeinon käyttöä vai ei, ja jos edellyttää, kuinka kajoavasta tai arkaluontoisesta toimenpiteestä on kyse. Ensimmäisen kategorian muodostavat tilanteet, joissa ei edellytetä pakkokeinoa, kuten todistajan kuuleminen tai tiedon pyytäminen viranomaiselta, toisen kategorian muodostavat etsintää ja takavarikkoa edellyttävät tilanteet ja kolmannen kategorian muut tilanteet eli syvemmälle perusoikeuksiin kajoavat tai muutoin arkaluontoiset toimenpiteet. Kieltäytymisperusteet olisivat laajemmat, mitä syvemmälle perusoikeuksiin kajoavasta toimenpiteestä on kyse. Samalla on pyritty turvaamaan se, ettei sääntelyllä mennä taaksepäin nykyisistä oikeusapuvetoista. Puheenjohtajan teksti on pitkien neuvottelujen kompromissina syntynyt tulos, ja se voidaan hyväksyä. Käytännössä oikeusavun antamisesta harvoin kieltäydytään, joten kieltäytymisperusteisiin käytännön yhteistyössä todennäköisesti jouduttaisiin turvautumaan harvoin.

Suomi on neuvotteluissa korostanut tarvetta nopeuttaa oikeusapumenettelyä ja sen vuoksi lähtökohtaisesti kannattanut määräaikavelvoitteita, joita todisteiden luovuttamismääräystä koskevaa puitepääöstä lukuun ottamatta muihin aikaisempiin oikeusapuinstrumentteihin ei sisälly. Lisäksi Suomi on pitänyt alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa olleita määräaikoja liian pitkinä ja ehdottanut niiden lyhentämistä. Puheenjohtajan ehdottamia määräaikoja voidaan edelleen pitää liian pitkinä. Selvä enemmistö muista jäsenvaltioista ei kuitenkaan ole katsonut voivansa hyväksyä lyhyempiä määräaikoja. Artiklat 11 ja 12 voidaan yhteisymmärrykseen pääsemiseksi hyväksyä.

Ehdotuksen 13 artiklaan sisältyvää oikeus-suojasäännöstä voidaan kannattaa, ja erityisesti sitä, että muutoksenhaun yksityiskohtiin ei artikkelissa puututa, vaan jätetään ne säänneltäviksi jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä. Kohdan 4 käännösvaatimuksen osalta olisi parempi, jos oikeus käännöksiin säänneltäisiin sitä koskevissa horisontaalisissa instrumenteissa eikä otettaisi siitä säännöksiä yksittäisten instrumenttien artikloihin. Neuvostossa on hiljattain

hyväksytty direktiivi oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin (2010/64/EU). Viime kädessä myös puheenjohtajiston ehdotus on hyväksyttävissä. Artiklaan liittyy myös Irlannin ehdotus, joka pääpiirteissään vastaa puheenjohtajan ehdotusta, mutta siinä ei ole kohdassa 4 tarkoitettua informaatiovelvollisuutta. Irlannin ehdotus olisi puheenjohtajan ehdotusta yksinkertaisemmin ja selkeämmin muotoiltu, ja sitä voidaan preferoida.

Kuluja koskevassa Y artiklassa ehdotettu pääsääntö, jonka mukaan oikeusavun antamisen kustannuksista vastaa täytäntöönpanovaltio, on voimassa olevien oikeusapuinstrumenttien mukainen, ja sitä voidaan kannattaa. Kohdan 2 mukainen konsultaatiovelvoite poikkeuksellisen korkeita kustannuksia vaativissa tilanteissa vastaa aikaisempaa tekstiehdotusta, ja se voidaan

hyväksyä. Kohdassa 3 oleva ehdotus siitä, että jos määräystä ei vedetä pois, se on pantava täytäntöön ja poikkeuksellisten korkeista kustannuksista vastaa määräyksen antava valtio, merkitsisi sitä vastoin periaatteellista muutosta vakiintuneisiin periaatteisiin oikeusapuyhteistyössä, ja siihen voidaan suhtautua varauksellisesti. Säännös voi myös pitkittää pyynnön täytäntöönpanoa, jos kustannuksista ja esim. siitä, mitä on pidettävä poikkeuksellisen korkeina kustannuksina, ei päästä yhteisymmärryksen määräyksen antaneen ja täytäntöönpanovaltion kesken. Viime kädessä säännös on kuitenkin yhteisymmärryksen pääsemiseksi hyväksyttävissä.

Muilta osin artikloihin 1—18 ei liity erityistä huomautettavaa, ja ne voidaan hyväksyä puheenjohtajiston ehdottamassa muodossa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kesäkuun OSA-neuvostossa on tavoitteena päästä yhteisymmärryksen eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiiviehdotuksen 1—18 artiklasta. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan käsittelemään yhteydenpito-
viranomaista (6 artikla), kieltäytymisperusteita (10 artikla) ja kuluja (Y artikla) koskevia puheenjohtajavaltion ehdotuksia.

Tutkintamääräyksen toimittamisessa pääsääntönä on ehdotuksen 6 artiklan mukaan, että yhteydenpito tapahtuu suoraan määräyksen antavan ja sen täytäntöönpanevan viranomaisen välillä. Saadun selvityksen mukaan säännöstä on neuvoston työryhmässä tulkittu niin, että se mahdollistaa sekä määräyksen antavan että sen vahvistavan viranomaisen toimimisen yhteydenpito-
viranomaisena.

Lakivaliokunnan kuulemiseen toimitetussa kirjallisessa lausunnossaan sisäasiainministeriö ei ole pitänyt mahdollisena sitä, että määräyksen vahvistava viranomainen voisi toimia yhteydenpito-
viranomaisena tutkintamääräyksen lähettämiseen tai täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa. Valiokunnan kuulemisessa sisäasiain-

ministeriön edustaja on kuitenkin päätnyt siihen, ettei direktiiviehdotuksessa eikä valtioneuvoston kannassa ole tältä osin ongelmaa.

Lakivaliokunta toteaa, että neuvoston työryhmän tulkinta yhteydenpito-
viranomaista koskevasta säännösehdotuksesta liittyy toimivaltaista viranomaista koskevaan ratkaisuun, josta on jo aiemmin päästy unionin tasolla yhteisymmärryksen. Kyseisen ratkaisun mukaan toimivalta antaa tutkintamääräys on pääsääntöisesti oikeusviranomaisella eli syyttäjällä tai tuomioistuimella, mutta tutkintamääräyksen voi antaa myös muu kuin oikeusviranomainen, kuten esitutkintaviranomainen, mutta tällöin määräys tulee vahvistuttaa oikeusviranomaisella. Suomen järjestelmässä pääsääntöön tehty poikkeus mahdollistaa sen, että poliisi voi toimia tutkintamääräyksen antavana viranomaisena, mutta syyttäjän tai tuomioistuimen tulee vahvistaa kyseinen tutkintamääräys (ks. LaVL 15/2010 vp ja LaVL 19/2010 vp).

Lakivaliokunnan mukaan yhteydenpitoa koskevassa unionin tason sääntelyssä tulee pyrkiä joustavuuteen, jotta yhteydenpidossa voidaan ottaa kansalliset tarpeet huomioon. Valiokunta

pitää tärkeänä, että sellaisissa tapauksissa, joissa tutkintamääräyksen antaa poliisi ja vahvistaa syyttäjä, direktiiviehdotus sallii sen, että yhteydenpitomahdollisuus voi olla rinnakkaisesti poliisilla ja syyttäjällä. Näin voidaan myöhemmin tarkemmin harkita, millainen yhteydenpitoa koskeva ratkaisu on Suomen järjestelmän kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja tehokas. Nämä seikat huomioon ottaen valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että yhteydenpitoa koskeva säännösehdotus samoin kuin sitä koskeva neuvoston työryhmän tulkinta voidaan hyväksyä.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 19/2010 vp) käsitellyt tutkintamääräyksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevia kieltäytymisperusteita (10 artikla) ja niissä valittua nk. kategorista lähestymistapaa, jonka mukaan pyydetty toimenpiteet luokitellaan eri kategorioihin riippuen siitä, kuinka syvälle perusoikeuksiin kajoavasta pakkokeinosta tai muutoin arkaluonteisesta toimenpiteestä on kysymys. Valiokunta on tuolloin katsonut, että ehdotuksessa valittu lähestymistapa vaatii vielä huolellista tarkastelua ja useiden seikkojen huomioon ottamista.

Saadun selvityksen mukaan kieltäytymisperusteita on neuvoston työryhmässä käsitelty pitkään ja puheenjohtajan ehdotus on neuvottelujen pohjalta syntynyt kompromissi. Keskeistä puheenjohtajan ehdotuksessa on, että kieltäytymisperusteet on laadittu tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi ja ne on porrastettu kategorisen lähestymistavan mukaisesti. Lisäksi sääntelyssä ei ole menty taaksepäin nykyisistä oikeusapuvelvollisuuksista. Saamansa selvityksen perusteella ja aiemmassa lausunnossa esitetyt tavoitteet huomioon ottaen valiokunta katsoo, että neuvottelutulos voidaan hyväksyä.

Saadun selvityksen mukaan kuluvastuu tutkintamääräyksen antavan ja sen täytäntöönpanevan valtion välillä on herättänyt neuvoston työryhmässä keskustelua (Y artikla). Lakivaliokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin ehdotettua pääsääntöä, jonka mukaan tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista vastaisi täytäntöönpanovaltio. Pääsääntö perustuu siihen, että kun jäsenvaltiot ovat vuoroin tutkintamääräyksen antavia ja vuoroin niitä täytäntöönpanevia valtioita, kulut pitkällä aikavälillä tasaantuvat jäsenvaltioiden välillä. Ehdotus mahdollistaa kuitenkin sen, että poikkeuksellisen korkeiden kustannusten jakamisesta voitaisiin neuvotella tutkintamääräyksen antavan ja sen täytäntöönpanevan jäsenvaltion välillä. Viime kädessä, jos määräystä ei peruuteta, kustannuksista vastaisi tutkintamääräyksen antava valtio. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston huoleen siitä, että kuluvastuuta ja sen jakamista koskevat neuvottelut voivat pitkittää ja hankaloittaa rajat ylittävää oikeusapuyhteistyötä. Tämän vuoksi valiokunta pitää hyvänä, että säännösehdotusta on viimeisimmissä työryhmäneuvotteluissa tarkistettu Suomen ehdotuksesta niin, että täytäntöönpanovaltiolla on velvollisuus jatkaa tutkintamääräyksen täytäntöönpanoa kuluvastuun jakamiseen liittyvistä neuvotteluista huolimatta. Myös kuluvastuun jakamisen poikkeuksellisuutta on korostettu. Valiokunnan mielestä ehdotus voidaan yhteisymmärrykseen pääsemiseksi hyväksyä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Hemmilä /kok	Markku Mäntymaa /kok
vpj.	Lars Erik Gästgivers /r	Aino-Kaisa Pekonen /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jaana Pelkonen /kok
	Anne Kalmari /kesk	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Kristiina Salonen /sd
	Krista Kiuru /sd	Kari Tolvanen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.