

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2013 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 7 päivänä kesäkuuta 2013 lähettänyt lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 5. OM 27.05.2013 asiassa U 25/2010 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- kansainvälisten asioiden johtaja Erkki Hämäläinen, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuuli Eerolainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 15/2010 vp, LaVL 19/2010 vp ja LaVL 5/2011 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

Belgia, Bulgaria, Viro, Espanja, Itävalta, Slovenia ja Ruotsi tekivät 29.4.2010 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä. Eurooppalaisella tutkintamääräyksellä on tarkoitus korvata aikaisemmat instrumentit siltä osin kuin ne käsittelevät todisteiden hankkimista rikosoikeudellista menettelyä varten.

Direktiiviehdotuksen käsittely aloitettiin toukokuussa 2010. OSA-neuvosto saavutti siitä yleisnäkemyksen joulukuussa 2011. Euroopan parlamentin oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

(LIBE) äänesti muutosehdotuksista toukokuussa 2012, minkä jälkeen direktiiviehdotuksen käsittely on ollut keskeytyneenä. Euroopan parlamentti, komissio ja neuvosto ovat käyneet asiassa trilogineuvotteluja maaliskuun 2013 lopulta lähtien. Neuvottelut jatkuvat kesäkuussa 2013.

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu myönteisesti direktiiviehdotukseen ja tukee puheenjohtajiston pyrkimystä saattaa neuvottelut päätökseen. Sisällöllisesti Suomen kantana on, että tulisi mahdollisimman pitkälle pysyä neuvostossa hyväksytyssä yleisnäkemyksessä.

Euroopan parlamentti on pitänyt tärkeänä, että eurooppalaisen tutkintamääräyksen määritelmässä viitataan velvollisuuteen kunnioittaa perusoikeuksia sekä puolustuksen oikeuksien huomioon ottamiseen. Puheenjohtaja on ehdottanut viittauksen lisäämistä 1 artiklaan. Lisäksi on ehdotettu 4 artiklaan lisäystä, jonka mukaan eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamista voi pyytää myös epäilty tai syytetty taikka tämän avustaja kansallisten menettelysäännösten mukaisesti.

Toimivaltaista viranomaista koskevan määritelmän osalta Euroopan parlamentille on ollut ongelmallista hyväksyä neuvostossa hyväksyttyä ratkaisua, jonka mukaan myös muu kuin oikeusviranomaisena voi antaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen, mutta tällöin oikeusviranomaisen on vahvistettava tutkintamääräys (niin sanottu validointimenettely). Yhteisymmärrykseen pääsemiseksi puheenjohtajan tekstiehdotuksissa on säilytetty validointimenettely, mutta siirretty sitä koskeva kohta viranomaismääritelmän yhteyteen artiklaan 2. Tekstissä todetaan, että validoivan viranomaisen on ennen tutkintamääräyksen lähettämistä tutkittava erityisesti 5a artiklassa mainitut edellytykset tutkintamääräyksen antamiselle. Lisäksi täytäntöönpanevan viranomaisen osalta Euroopan parlamentti on ehdottanut tekstiin lisäyksen tuomioistuimen tai tuomarin luvan hankkimisesta. Puheenjohtaja on ehdottanut ratkaisua, jonka mukaan täytäntöönpanovaltiossa tulee noudattaa samanlaisia menettelyjä kuin vastaavalaisessa kansallisessa tapauksessa. Menettelyihin voi kuulua myös tuomioistuimen tai tuomarin luvan hankkiminen pyydetylle toimenteelle.

Eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisen edellytyksiin liittyen on keskusteltu erityisesti siitä, miten suhteellisuusperiaate artikla-tekstissä otetaan huomioon. Tältä osin puheenjohtaja on ehdottanut neuvoston yleisnäkemyksessä pysymistä, jonka mukaan suhteellisuusperiaatteen arviointi on määräyksen antavan viranomaisen asiana. Yhteisymmärrykseen pääsemiseksi 5a artiklaan on kuitenkin lisätty mahdollisuus viranomaisten väliseen konsultointiin

tilanteessa, jossa täytäntöönpanovaltio epäilee, ettei suhteellisuusperiaatetta ole riittävästi huomioitu. Konsultaation seurauksena määräyksen antanut valtio voi peruuttaa tutkintamääräyksen. Suhteellisuusperiaatetta ei ole lisätty kieltäytymisperusteeksi.

Kieltäytymisperusteisiin Euroopan parlamentin kanta yleisesti ottaen on ollut se, että se olisi halunnut enemmän kieltäytymisperusteita kuin mitä neuvoston yleisnäkemyksenä hyväksyttyyn tekstiin sisältyy. Euroopan parlamentti on muun muassa ehdottanut direktiiviin lisättäväksi perusoikeuksien loukkaukseen liittyvän kieltäytymisperusteen. Puheenjohtaja on viimeisimmässä kompromissiehdotuksessaan ehdottanut lisättäväksi kieltäytymisperusteeksi sen, että on selviä todisteita siitä, että tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta seuraisi todellinen riski perusoikeuksien loukkaukseen. Muutoin viime vaiheen neuvotteluissa kieltäytymisperusteita koskevien säännösten rakennetta sekä artiklojen 9 ja 10 suhdetta on pyritty selkeyttämään ja tehty joihinkin kohtiin vähäisiä sanamuotomuutoksia. Kaiken kaikkiaan puheenjohtaja on pyrkinyt säilyttämään tekstin mahdollisimman lähellä neuvostossa hyväksyttyä yleisnäkemyä.

Kustannustenjaon osalta Euroopan parlamentti on ehdottanut, että tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset jaettaisiin määräyksen antaneen valtion ja täytäntöönpanovaltion kesken. Puheenjohtajisto on ehdottanut yleisnäkemyksen mukaisessa ratkaisussa pysymistä, jonka mukaan pääsääntönä on, että eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista vastaa täytäntöönpanovaltio. Tämä vastaa oikeusapuyhteistyössä vakiintunutta linjaa. Neuvoston yleisnäkemykseen sisältyy kuitenkin mahdollisuus sopia kuluvasuun jakamisesta poikkeuksellisen korkeita kustannuksia vaativissa tapauksissa.

Yllä mainittujen kysymysten lisäksi avoinna on vielä muita artikloja, kuten oikeussuojakeinoja koskeva artikla sekä kokonaan erityisiä tutkintamenetelmiä koskeva jakso IV.

Suomi kannattaa neuvoston yleisnäkemyksessä pysymistä, mutta hyväksyy myös puheen-

johtajiston kompromissiehdotukset yllä oleviin kysymyksiin. Erityisen tärkeänä Suomi pitää validointimenettelyn säilyttämistä määräyksen antavan viranomaisen osalta. Myös direktiiviehdotuksen loppupään artiklojen osalta Suomi kannattaa mahdollisimman pitkälti yleisnäke-

myksessä hyväksyttyjä ratkaisuja, erityisesti erityisten tutkintamenetelmien osalta. Direktiivin tulisi olla soveltamisalaltaan laaja-alainen ja kattaa videokuulustelu sekä muut jaksoon IV sisältyvät oikeusaputilanteet (muun muassa pankkitilitietojen selvittäminen ja telekuuntelu).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva direktiiviehdotus perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle ja sisältää laaja-alaiset säännökset sellaisten toimenpiteiden suorittamiseksi, joita tarvitaan rikosasian käsittelyssä tarvittavien todisteiden hankkimista varten.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on kyse eduskunnan informoimisesta neuvottelujen tämän hetkisestä tilanteesta, ja niistä kysymyksistä, jotka Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston välisissä neuvotteluissa on vielä avoinna. Valtioneuvoston yleiskantana on mahdollisimman pitkälle pysyä neuvostossa hyväksytyssä yleisnäkemyksessä.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan neuvottelujen loppuvaiheessa Euroopan parlamentille keskeisiä kysymyksiä ovat olleet määritelmät, toimivaltainen viranomainen, suhde perusoikeuksiin, puolustuksen oikeudet, eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisen edellytykset, kieltäytymisperusteet ja kustannusten jako.

Suomen esitutkintajärjestelmän poikkeavuuden vuoksi Suomelle erityisen merkityksellinen kysymys neuvotteluissa on ollut toimivaltaisen viranomaisen määritelmä eurooppalaisen tutkintamääräyksen antavassa valtiossa. Lähtökohdiana Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräyksissä ja niiden tulkinnassa on, että rikosoikeudellisessa yhteistyössä täytäntöönpanovaltiota velvoittavan määräyksen voi antaa ainoastaan oikeusviranomainen, joita ovat tuomioistuimet, tuomarit, tutkintatuomarit ja syyttäjät. Poliisia ei vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmässä ole katsottu voitavan nimetä tällaiseksi viranomaiseksi. Neuvoston yleisnäkemyksessä

päädettiin kompromissiratkaisuun, joka mahdollistaa myös Suomen järjestelmän mukaisen esitutkintaviranomaisen nimeämisen toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Tällöin tutkintamääräykseen on kuitenkin saatava oikeusviranomaisen vahvistus. Lakivaliokunta pitää tätä niin kutsuttua validointimenettelyä jo aiemmin lausunnossaan esitetyllä tavalla perusteltuna kompromissina (ks. LaVL 15/2010 vp, LaVL 19/2010 vp ja LaVL 5/2011 vp).

Kustannustenjaon osalta Euroopan parlamentti on ehdottanut, että tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset jaetaan määräyksen antaneen valtion ja täytäntöönpanovaltion kesken. Puheenjohtajavaltio on tässäkin ehdottanut neuvoston yleisnäkemysten mukaisessa ratkaisussa pysymistä, jonka mukaan pääsääntönä on, että tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta ei peritä kustannuksia määräyksen antaneelta valtiolta. Yleisnäkemykseen sisältyy kuitenkin mahdollisuus sopia kuluvas- tuun jakamisesta poikkeuksellisen korkeita kustannuksia vaativissa tapauksissa. Lakivaliokunta toteaa, että Euroopan parlamentin ehdotus kujen jakamisesta kussakin yksittäisessä tapauksessa ei vastaisi oikeusapuyhteistyössä vakiintunutta linjaa, jonka mukaan pyyntöjen täyttämistä aiheutuvista kuluista vastaa pääsääntöisesti täytäntöönpanovaltio. Käytännössä oikeusapupyynnöt pannaan täytäntöön osana normaalia virkatyötä. Kunkin yksittäisen toimenpiteen laskuttaminen pyytävältä valtiolta olisi käytännössä myös erittäin ongelmallista. Oikeusapuyhteistyössä valtiot ovat vuoroin oikeusavun antajia, vuoroin pyytäjiä, jolloin kuluvastuu ajan mittaan tasaantuu valtioiden kesken. Edellä esitetyn vuoksi lakivaliokunta kannattaa valtioneu-

voston tavoin neuvoston yleisnäkemyksessä omaksuttua kantaa.

Direktiiviehdotuksessa säädetään kieltäytymisperusteista, joiden perusteella täytäntöönpanovaltio voi kieltäytyä eurooppalaisen tutkimääräyksen tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan parlamentti pitää erittäin tärkeänä ihmisoikeuksien loukkaukseen liittyvän erityisen kieltäytymisperusteen lisäämistä tekstiin. Valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan valtioneuvosto voi tämän yhteisymmärryksen pääsemiseksi hyväksyä, ottaen huomioon, että myös Suomi on aikaisemmin pitänyt tärkeänä mainittua kieltäytymisperustetta ja toisaalta tulkinnut muun muassa sitoutumisen EU:n perusoikeuskirjaan joka tapauksessa mahdollistavan siihen vetoamisen poikkeuksellisissa tilanteissa. Lakivaliokunta toteaa, että viimeaikoina hyväksytyissä EU:n instrumenteissa tällaista kieltäytymisperustetta ei kuitenkaan ole. Sen sijaan perusoikeuksien kunnioittamisesta säädetään instrumenttien säännöksissä yleisellä tasolla ja sitä käsitellään johdanto-osan kappaleissa. Tarve ottaa perusoikeuksien kunnioittamista koskevia tarkempia määräyksiä on lisäksi Lissabonin sopimuksen myötä vähentynyt.

Edellä esitetyn vuoksi lakivaliokunta katsoo, että koska EU:n rikosoikeudellinen yhteistyö perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, jonka lähtökohtana on jäsenvaltioiden luottamus toistensa järjestelmiin, kieltäytymisperusteet tulisi tämän periaatteen ja yhteistyön edistämisen kannalta pyrkiä määrittelemään mahdollisimman suppeasti (ks. LaVM 7/2010 vp, LaVL 19/2010 vp).

Lisäksi lakivaliokunta katsoo, että siinä vaiheessa, kun sääntelyä pannaan kansallisesti täytäntöön, arvioidaan tarkoin, millainen toimivaltaista viranomaista koskeva ratkaisu soveltuu parhaiten Suomen järjestelmään. Erityisesti syyttäjän ja poliisin yhteistyötä on jatkossa tiivistettävä. Lakivaliokunta pitää lisäksi erittäin tärkeänä, että täytäntöönpanossa vältetään aikanaan turhan byrokratian luomista.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomioon valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
jäs. James Hirvisaari /ps
Arja Juvonen /ps
Antti Lindtman /sd
Markku Mäntymaa /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Arto Pirttilahti /kesk
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /vihr
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.