

LAVO Mikkola Sanna

14.12.2009

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU/OSA/Vihreä kirja jäsenvaltioiden välisestä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamisesta

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:
EU/2009/1505

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission vihreästä kirjasta, joka koskee jäsenvaltioiden välistä todisteiden hankkimista rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamista.

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

LIITTEET Perusmuistio OM2009-00454, Vihreä kirja KOM(2009) 624 lopullinen

Asiasanat	oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	TPK, VM, TH, STM, EUE, VNEUS

LAVO Mikkola Sanna

10.12.2009

Asia

EU/OSA/Vihreä kirja jäsenvaltioiden välisestä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamisesta

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2009/1505

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio on julkaissut 11 päivänä marraskuuta 2009 vihreän kirjan jäsenvaltioiden välisestä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamisesta. Komission aikomuksena on luoda kattava ja yhtenäinen järjestelmä todisteiden hankkimiseksi rajat ylittävissä rikosasioissa. Vihreä kirja sisältää jäsenvaltioille ja sidosryhmille suunnattuja todisteiden hankkimista ja hyväksyttävyyttä koskevia kysymyksiä, joihin tulee vastata 22 päivään tammikuuta 2010 mennessä.

Asiakirjat:

KOM(2009) 624 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

LsN Katariina Jahkola / OM, puh. 67705

LsN Sanna Mikkola / OM, puh. 67709

Poliisiylitarkastaja Marja Kartila / SM, puh. 42850

Tulliylitarkastaja Juha Vilkkö, Tullihallitus, puh. 040/332271

Ylitarkastaja Silja Hallenberg, SM / rajavartio-osasto, puh. 071/8721606

Suomen kanta/ohje:

Yleistä

Suomi kannattaa todisteiden luovuttamista koskevien EU-säännösten kokoamista uuteen kokonaisvaltaiseen instrumenttiin, joka korvaisi olemassa olevat instrumentit, kuten eurooppalaisen todisteiden luovutusmääräyksen (EEW).

Erityisesti käytännön toimijoiden kannalta on tärkeää, että oikeusavun pyytämistä ja niihin vastaamista helpottamaan luodut instrumentit ovat mahdollisimman selkeitä ja helpokäyttöisiä. Myös lainsäädännön pirstaloitumista tulisi kaikin tavoin välttää.

Vastaukset vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin

Todisteiden hankkiminen

1. Kannatatteko periaatteessa todisteiden hankintaan rikosasioissa sovellettavan nykyisen oikeudellisen järjestelmän korvaamista yhdellä instrumentilla, joka perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja kattaisi kaikenlaiset todisteet, mukaan lukien todisteet, joita ei ole vielä olemassa tai jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia? Miksi?

Suomi kannattaa todisteiden hankintaa ja luovuttamista koskevien EU-säännösten korvaamista yhdellä kokonaisvaltaisella instrumentilla. Suomi kannattaa myös sitä, että uusi instrumentti perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle ja Suomi voi hyväksyä myös sen, että uusi instrumentti kattaisi kaikenlaiset todisteet.

2. Olisiko tällaiseen instrumenttiin sisällytettävä erityisiä sääntöjä tiettytyyppisistä todisteista? Jos olisi, mistä todisteista? Miksi?

Suomen kannan mukaan sellaiset todisteet, joiden hankkimiseen on käytetty pakkokeinoja tai epäkonventionaalisia tutkintamenetelmiä (esim. telekuuntelu, -valvonta, peitetoiminta), tulisi erottaa sellaisista todisteista, joita voidaan hankkia ilman turvautumista pakkokeinoihin tai mainittuihin tutkintamenetelmiin. Näin ollen uudessa instrumentissa tulisi olla erityiset säännökset niiden todisteiden osalta, jotka kuuluvat kahteen ensiksi mainittuun kategoriaan. Tätä voidaan perustella sillä, että tällaisessa todisteiden hankkimisessa puututaan asianomaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin. Lisäksi epäkonventionaalisia tutkintamenetelmiä varten tarvitaan jo niiden erityisen luonteen vuoksi erityissääntelyä.

3. Vastustatteko sitä, että vastavuoroista tunnustamista koskevien instrumenttien ominaisuuksia sovellettaisiin kaikenlaisiin todisteisiin, myös todisteisiin, joita ei ole vielä olemassa tai jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia? Jos vastustatte, millaiset todisteet vaatisivat erityiskohtelua? Miksi?

Suomen kannan mukaan uudessa instrumentissa tulisi pyrkiä sellaisiin ratkaisuihin, joilla turvataan täytäntöönpanovaltion oikeusperinteiden ja oikeusjärjestelmän peruseriaatteiden kunnioittaminen. Erityisesti näin tulee olla tilanteissa, joissa todiste hankitaan pakkokeinoja tai epäkonventionaalisia tutkintamenetelmiä hyväksikäyttäen. Käytännössä tilanteissa pyynnön täytäntöönpanoon tulisi soveltua täytäntöönpanovaltion lainsäädäntö.

4. Kannattaisiko instrumenttia täydentää muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä? Millaisilla? Miksi?

Suomi kannattaa käytännön toimijoille suunnatun koulutuksen järjestämistä sekä instrumenttien käytännön soveltamista koskevien käsikirjojen laatimista, mutta

katsoo, ettei uuteen lainsäädäntöinstrumenttiin ole tarpeen sisällyttää säännöksiä tällaisista tilanteista.

5. Pitäisikö lisäksi käsitellä joitain muita kysymyksiä? Jos pitäisi, mitä? Miksi?

Suomi kiinnittää yleisesti huomiota menettelyn yksinkertaistamiseen ja kannattaa sitä, että nykyisiä menettelyitä tällä alalla yksinkertaistetaan. Tämä edesauttaisi ja helpottaisi rajat ylittävää yhteistyötä.

Todisteiden hyväksyttävyyys

6. Kannatatteko periaatteessa todisteiden keräämistä koskevien yhteisten vaatimusten käyttöönottoa? Miksi?

Vastavuoraisen tunnustamisen periaatteeseen perustuvaa järjestelmää voidaan pitää toimivana myös silloin, kun kysymys on todisteiden keräämisestä ja hyväksyttävyydestä eikä näin ollen ole tarpeen pyrkiä kansallisten todisteiden keräämistä koskevien järjestelmien lähentämiseen.

Yhteisten vaatimusten käyttöönotto todisteiden hyväksyttävyydessä johtaisi vääjäämättä myös siihen, että olisi säännöt siitä, milloin todisteita ei hyväksytä. Suomi ei kannata järjestelmää, jossa säädettäisiin yksityiskohtaisella tasolla ns. laittomasti hankittujen todisteiden kelpaamattomuudesta todisteeksi. Tällaiset järjestelmät ovat monimutkaisia eivätkä sovellu sellaisiin maihin, joissa lähtökohtana on vapaa todisteiden harkinta. Vastavuoroiseen tunnustamisen perustuva järjestelmä ei tällaista edellytäkään.

Ottaen edellä mainittu huomioon vastauksia kysymyksiin 7-9 ei ole tarpeen esittää.

Pääasiallinen sisältö:

Tausta

Komissio antoi 11 päivänä marraskuuta 2009 vihreän kirjan jäsenvaltioiden välisestä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamisesta. Vihreässä kirjassa todetaan, että nykyään on voimassa useita instrumentteja, joiden avulla jäsenvaltio voi pyytää hyväksyttävien todisteiden keräämistä rajat ylittävissä rikosasioissa. Yhteistyön tiivistäminen on ratkaisevaa rikostutkintojen ja -oikeudenkäyntien tehokkuuden kannalta EU:ssa, ja komissio toteaaikin aikovansa ryhtyä lisätoimiin tämän yhteistyön edistämiseksi. Vihreän kirjan tavoitteena on kuulla jäsenvaltioita ja sidosryhmiä tässä suhteessa merkityksellisistä kysymyksistä.

Vihreässä kirjassa mainitaan useita eri asiakirjoja, joissa viitataan todisteiden keräämisen rajat ylittävissä asioissa helpottamiseen ja todisteiden hyväksyttävyyden edistämiseen. Ensinnäkin vihreässä kirjassa viitataan Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin (Eurooppa-neuvosto 15.-16.10.1999, SN 200/1/99 REV 1), joissa määritellään vastavuoroinen tunnustaminen oikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi ja todetaan, että tehostettu oikeudellisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja vaadittava lainsäädännön lähentäminen parantaisivat viranomaisen välistä yhteistyötä ja yksilön oikeuksien oikeudellista suojaa. Edelleen päätelmissä todetaan, että vastavuoroinen tunnustamisen periaatteen pitäisi koskea myös ennen oikeudenkäyntiä annettuja määräyksiä, erityisesti sellaisia, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voisivat nopeasti turvata todisteiden säilymisen ja takavarikoida helposti siirrettävää omaisuutta, ja että minkä tahansa

jäsenvaltion viranomaisten laillisesti keräämien todisteiden olisi oltava hyväksyttävissä muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimissa siellä noudatettavien vaatimusten mukaisesti.

Vihreässä kirjassa viitataan myös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemista koskevaan toimenpideohjelmaan (EYVL C 12, 15.1.2001, s. 10), jossa todetaan, että todisteiden hankintaan liittyvien päätösten osalta tavoitteena on mahdollistaa todisteiden tutkittavaksi ottaminen, välttää niiden katoaminen ja helpottaa etsintöjä ja takavarikkoja koskevien päätösten täytäntöönpanoa, jotta varmistetaan todisteiden saaminen nopeasti rikosoikeudenkäynnissä.

Edelleen vihreässä kirjassa viitataan Haagin ohjelmaan (EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1), jonka mukaan rikosoikeudellisen yhteistyön edelleen kehittäminen on keskeistä, jotta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin tutkinnat johtaisivat asianmukaisiin jatkotoimiin. Siinä todetaan myös, että kokonaisvaltainen toimenpideohjelma rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi olisi saatettava päätökseen ja huomiota olisi lisäksi kiinnitettävä tässä yhteydessä annettaviin lisäehtoihin. Toimenpideohjelma kattaa päätökset, jotka tuomioistuin antaa rikosoikeudellisten menettelyjen kaikissa vaiheissa, joihin kuuluvat muun muassa todistusaineiston keruu ja hyväksyttävyys. Myös Haagin ohjelman toteuttamista koskevassa toimintaohjelmassa (EUVL C 198, 12.8.2005, s. 1) mainitaan ehdotus todisteiden vastaanottamista koskevista vähimmäisvaatimuksista todisteiden hyväksyttävyys huomioon ottaen.

Komission tiedonannossa ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” [KOM(2009) 262] esitetään muun muassa kattavan järjestelmän käyttöönottoa todisteiden hankkimiseksi rajat ylittävissä rikosasioissa. Tämä edellyttäisi tiedonannon mukaan tämän alan nykyisten oikeudellisten instrumenttien korvaamista yhdellä uudella instrumentilla. Tämä instrumentti olisi tunnustettava, ja sitä voitaisiin soveltaa kaikkialla EU:ssa ja sillä kannustettaisiin jäsenvaltioita joustavaan ja ripeään yhteistyöhön. Siinä myös vahvistettaisiin täytäntöönpanon määräaika ja rajoitettaisiin kieltäytymisperusteet mahdollisimman vähin. Instrumenttiin voitaisiin sisällyttää sähköistä todistusaineistoa koskevia sääntöjä ja eurooppalainen noutomääräysjärjestelmä (*European order for bringing persons to court*), jossa otetaan huomioon videoneuvottelun tarjoamat mahdollisuudet. Lisäksi siinä voitaisiin säätää vähimmäisperiaatteista, joiden avulla voidaan helpottaa todisteiden vastavuoroista hyväksymistä jäsenvaltioiden kesken, myös silloin kun kyse on tieteellisistä todisteista.

Nykyiset säännöt todisteiden hankkimisesta rikosasioissa

Vihreässä kirjassa esitellään nykyiset säännöt, jotka koskevat todisteiden hankkimista rikosasioissa. EU:ssa on nykyään kahdenlaisia sääntöjä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa. Ensinnäkin on instrumentteja, jotka perustuvat keskinäisen oikeusavun periaatteeseen, esimerkiksi Euroopan neuvoston vuoden 1959 oikeusapuyleissopimus. Toisaalta on vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuvia instrumentteja, joihin kuuluu ennen kaikkea eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä tehty puitepäätös (jäljempänä EEW).

Keskinäistä oikeusapua koskevilla instrumenteilla ja niiden pöytäkirjoilla käsitellään keskinäistä oikeusapua yleensä, mutta niihin sisältyy myös sääntöjä eräistä keskinäisen oikeusavun erityisistä muodoista, kuten telekuuntelusta tai videoneuvottelun käytöstä. Keskinäiset oikeusapupyynnöt toimitetaan pääsääntöisesti suoraan pyynnön esittäneeltä viranomaiselta sen täytäntöönpanoviranomaiselle. Jos täytäntöönpanoviranomainen ei vetoa kieltäytymisperusteeseen, pyyntö on pantava täytäntöön mahdollisimman pian ja mahdollisuuksien mukaan pyynnön esittäneen viranomaisen ilmoittamassa määräajassa.

Hankittujen todisteiden hyväksyttävyyden varmistamiseksi pyynnön vastaanottaneen valtion viranomaisten on noudatettava pyynnön esittäneen valtion ilmoittamia muodollisuuksia ja menettelyjä, edellyttäen, että ne eivät ole pyynnön vastaanottaneen valtion lainsäädännön peruseriaatteiden vastaisia.

EEW:n osalta sovelletaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta oikeudellisiin päätöksiin todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudenkäyntejä varten. EEW voidaan antaa sellaisten todisteiden hankkimiseksi, jotka ovat jo olemassa ja välittömästi saatavilla esineiden, asiakirjojen tai tietojen muodossa. Edellytyksenä on, että todisteet olisi voitu hankkia myös määräyksen antaneen valtion kansallisen lainsäädännön nojalla samanlaisessa tapauksessa ja, että todisteiden hankkiminen on tarpeen ja oikeassa suhteessa menettelyn tavoitteisiin nähden. Määräys on tunnustettava ja pantava täytäntöön asetetussa määräajassa, ellei olemassa ole asianmukaista kieltäytymisperustetta. EEW:n täytäntöönpano ei edellytä kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen täyttymistä, jos etsinnän tai takavarikon suorittaminen ei ole tarpeen tai jos rikoksesta voi seurata vapausrangaistus, jonka kesto on vähintään kolme vuotta ja joka on niin sanottu listarikos. Hankittujen todisteiden hyväksyttävyyden varmistamiseksi täytäntöönpanovaltion viranomaisten on noudatettava määräyksen antaneen valtion ilmoittamia muodollisuuksia ja menettelyjä, edellyttäen, että ne eivät ole täytäntöönpanovaltion lainsäädännön peruseriaatteiden vastaisia.

Tulevaisuudennäkymät

Todisteiden hankkiminen

Se, että EU:n nykyiset säännöt sisältyvät useisiin rinnakkaisiin instrumentteihin ja perustuvat joko keskinäiseen oikeusapuun tai vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, tekee komission mukaan sääntöjen soveltamisesta raskasta ja saattaa aiheuttaa käytännötoimijoiden keskuudessa sekaannusta. Tämä voi myös johtaa siihen, että he eivät aina käytä parasta mahdollista instrumenttia todisteiden hankkimiseen. Nämä tekijät voivatkin viime kädessä estää tehokkaan rajat ylittävän yhteistyön. Lisäksi keskinäiseen oikeusapuun perustuvia instrumentteja voidaan pitää hitaina ja tehottomina, sillä niissä ei edellytetä vakiolomakkeen käyttöä eikä aseteta määräaikoja pyynnön täyttämiseksi. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvia instrumentteja voidaan pitää epätydyttävänä sikäli, että ne kattavat ainoastaan tietynlaiset todisteet ja että niissä säädetään lukuista kieltäytymisperusteista.

Komissio toteaa, että kuten tiedonannossa ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” todetaan, tehokkain ratkaisu näiden ongelmien ratkaisemiseksi vaikuttaisi komission mukaan olevan todisteiden hankintaan rikosasioissa sovellettavan nykyisen oikeudellisen järjestelmän korvaaminen yhdellä instrumentilla, joka perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja kattaisi kaikenlaiset todisteet. EEW:n soveltamisalaan verrattuna tämä uusi instrumentti kattaisi myös todisteet, jotka ovat välittömästi saatavilla mutta joita ei ole vielä olemassa, kuten epäiltyjen tai todistajien lausunnot, tai reaaliaikaisen tietojen hankinnan, kuten telekuuntelun tai pankkitilien valvonnan. Se käsittäisi myös todisteet, jotka ovat jo olemassa mutta jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia, kuten esineiden, asiakirjojen tai tietojen analysoimista, taikka näytteiden, kuten DNA-näytteiden tai sormenjälkien, ottamista. Vihreän kirjan kuulemismenettelyllä on tarkoitus vahvistaa, onko tämä oikea lähestymistapa. Lisäksi on selvitettävä, olisiko instrumenttiin sisällytettävä erityisiä sääntöjä tietyn tyyppisistä todisteista. Näin on tehty nykyisissä keskinäistä oikeusapua koskevissa instrumenteissa, joihin sisältyy kaikenlaisia todisteita koskevien yleisten sääntöjen lisäksi yksityiskohtaisia sääntöjä keskinäisen oikeusavun eräitä tiettyjä muotoja, kuten telekuuntelua tai kuulemistä videoneuvottelun avulla, koskevista pyynnöistä. Komission mukaan on myös selvitettävä,

olisiko vastavuoroista tunnustamista koskevien instrumenttien ominaispiirteitä (kuten määräysten käyttö oikeusapupyynnöiden sijaan, määräyksen antaminen vakiolomakkeella, määräyksen täytäntöönpanolle asetettu määräaika sekä toimivaltaisten viranomaisten suora yhteydenpito) syytä soveltaa kaikenlaisiin todisteisiin. Tältä osin komissio toteaa, ettei esimerkiksi vakiolomaketta kannata välttämättä ottaa käyttöön todistajien kuulemista varten tai asettaa määräaikoja yhteisten tutkintaryhmien perustamiselle. Myöskään vastavuoroista tunnustamista koskevissa instrumenteissa säädetyt kieltäytymisperusteet eivät ehkä ole enää tarpeen sellaisten todisteiden osalta, jotka voidaan hankkia käyttämättä pakkokeinoja.

Komissio toteaa myös, että tulisi selvittää se, olisiko joitain nykyisiä tai tulevia instrumentteja syytä täydentää muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä. Esimerkkeinä komissio mainitsee ohjeiden laatimisen ja koulutuksen järjestämisen niille, jotka alalla toimivat. Lisäksi mainitaan aloitteet, joilla pyritään varmistamaan instrumentin asianmukainen täytäntöönpano, esimerkiksi perustamalla valvonta- ja arviointijärjestelmiä.

Todisteiden hyväksyttävyys

Todisteiden hyväksyttävyyden osalta komissio toteaa, että todisteiden hankkimiseen rikosasioissa sovellettavat EU:n nykyiset instrumentit sisältävät jo nykyään sääntöjä, joilla pyritään varmistamaan toisessa jäsenvaltiossa hankittujen todisteiden hyväksyttävyys. Hyväksyttävyydellä tarkoitetaan sen estämistä, että yhdessä jäsenvaltiossa käytävässä rikosoikeudenkäynnissä ei hyväksytä todisteita tai niiden todistusarvoa pidetään vähäisempänä sen tavan vuoksi, jolla ne on hankittu toisessa jäsenvaltiossa. Nämä säännöt koskevat kuitenkin todisteiden hyväksymistä vain välillisesti, sillä niissä ei aseteta todisteiden keräämiselle mitään yhteisiä vaatimuksia. Vaarana onkin komission mukaan, että todisteiden hankkimista koskevat nykyiset säännöt toimivat tehokkaasti vain sellaisten jäsenvaltioiden välillä, jotka ovat asettaneet samanlaiset vaatimukset todisteiden keräämiselle.

Kuten tiedonannossa "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten" todetaan, paras ratkaisu ongelmaan vaikuttaisi komission mukaan olevan, että todisteiden keräämiselle rikosasioissa asetetaan yhteiset vaatimukset. Vihreän kirjan tarkoituksena on vahvistaa, onko tämä oikea lähestymistapa. Jos näin on, on lisäksi selvítettävä, olisiko parempi asettaa kaikenlaisiin todisteisiin sovellettavat yhteiset vaatimukset vai erityyppisiin todisteisiin mukautetut yksilöllisemmät vaatimukset. Koska erityyppiset todisteet ovat ominaisuuksiltaan erilaisia, ensimmäisessä tapauksessa voitaisiin sopia vain yleisperiaatteista, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa olisi mahdollista antaa täsmällisempiä sääntöjä lainsäädännön lähentämiseksi.

Kysymyksiä jäsenvaltioille ja kaikille sidosryhmille

Vihreä kirja sisältää yhdeksän jäsenvaltioille ja sidosryhmille osoitettua kysymystä, jotka koskevat todisteiden hankkimista ja todisteiden hyväksyttävyyttä.

Todisteiden hankkiminen

1. Kannatatteko periaatteessa todisteiden hankintaan rikosasioissa sovellettavan nykyisen oikeudellisen järjestelmän korvaamista yhdellä instrumentilla, joka perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja kattaisi kaikenlaiset todisteet, mukaan lukien todisteet, joita ei ole vielä olemassa tai jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia? Miksi?

2. Olisiko tällaiseen instrumenttiin sisällytettävä erityisiä sääntöjä tietäntyyppisistä todisteista? Jos olisi, mistä todisteista? Miksi?
3. Vastustatteko sitä, että vastavuoroista tunnustamista koskevien instrumenttien ominaisuuksia sovellettaisiin kaikenlaisiin todisteisiin, myös todisteisiin, joita ei ole vielä olemassa tai jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia? Jos vastustatte, millaiset todisteet vaatisivat erityiskohtelua? Miksi?
4. Kannattaisiko instrumenttia täydentää muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä? Millaisilla? Miksi?
5. Pitäisikö lisäksi käsitellä joitain muita kysymyksiä? Jos pitäisi, mitä? Miksi?

Todisteiden hyväksyttävyys

6. Kannattatteko periaatteessa todisteiden keräämistä koskevien yhteisten vaatimusten käyttöönottoa? Miksi?
7. Olisiko parempi asettaa kaikenlaisiin todisteisiin sovellettavat yhteiset vaatimukset vai erityyppisiin todisteisiin mukautetut yksilöllisemmät vaatimukset? Miksi?
8. Jos päädytään yhteisten vaatimusten asettamiseen, millaisia kannattaisitte? Miksi?
9. Pitäisikö lisäksi käsitellä joitain muita kysymyksiä? Jos pitäisi, mitä? Miksi?

Kansallinen käsittely:

E-kirje on käsitelty 14.12.2009 pidetyssä oikeus- ja sisäasiat –jaostossa (EU7).

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	TPK, VM, TH, STM, EUE, VNEUS

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.11.2009
KOM(2009)624 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**jäsenvaltioiden välisestä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa ja todisteiden
hyväksyttävyyden varmistamisesta**

VIHREÄ KIRJA

jäsenvaltioiden välisestä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamisesta

1. JOHDANTO

Yksi Euroopan unionin tavoitteista on säilyttää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ja kehittää sitä ennen kaikkea helpottamalla ja nopeuttamalla jäsenvaltioiden välistä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien väliset erot ja se, ettei oikeudellisia päätöksiä tunnusteta vastavuoroisesti, eivät saa vaikeuttaa oikeudenkäyttöä, kun kyse on rajat ylittävästä rikollisuudesta. Tältä osin on erityisen tärkeää edistää tehokasta yhteistyötä, jota tehdään todisteiden hankkimiseksi rikosasioissa.

Voimassa on jo useita sellaisia järjestelyjä koskevia välineitä, joiden avulla jäsenvaltio voi pyytää hyväksyttävien todisteiden keräämistä rajat ylittävissä rikosasioissa. Tämän alan yhteistyön tiivistäminen on ratkaisevaa rikostutkintojen ja -oikeudenkäyntien tehokkuuden kannalta EU:ssa, ja komissio aikookin ryhtyä lisätoimiin tämän yhteistyön edistämiseksi. Tämän vihreän kirjan tavoitteena on kuulla jäsenvaltioita ja kaikkia sidosryhmiä useista tässä suhteessa merkityksellisistä kysymyksistä.

2. TAUSTA

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen useissa asiakirjoissa on selvästi todettu, että todisteiden keräämistä rajat ylittävissä asioissa on helpotettava ja tällaisten todisteiden hyväksyttävyyttä tuomioistuimissa edistettävä.

Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä¹ määritellään vastavuoroinen tunnustaminen oikeudellisen yhteistyön peruskiveksi ja todetaan, että tehostettu oikeudellisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja vaadittava lainsäädännön lähentäminen parantaisivat viranomaisten välistä yhteistyötä ja yksilön oikeuksien oikeudellista suojaa. Päätelmissä todetaan lisäksi, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pitäisi koskea myös ennen oikeudenkäyntiä annettuja määräyksiä, erityisesti sellaisia, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voisivat nopeasti turvata todisteiden säilymisen ja takavarikoida helposti siirrettävää omaisuutta, ja että minkä tahansa jäsenvaltion viranomaisten laillisesti keräämien todisteiden olisi oltava hyväksyttävissä muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimissa siellä noudatettavien vaatimusten mukaisesti.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemista koskevassa toimenpideohjelmassa² todetaan, että todisteiden hankintaan liittyvien päätösten osalta tavoitteena on mahdollistaa todisteiden tutkittavaksi ottaminen, välttää niiden katoaminen ja helpottaa etsintöjä ja takavarikkoja koskevien päätösten täytäntöönpanoa, jotta varmistetaan todisteiden saaminen nopeasti rikosoikeudenkäynnissä.

¹ Eurooppa-neuvosto 15. ja 16.10.1999, puheenjohtajan päätelmät - SN 200/1/99 REV 1.

² Toimenpideohjelma rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi (EYVL C 12, 15.1.2001, s. 10).

Haagin ohjelmassa³ todetaan, että rikosoikeudellisen yhteistyön edelleen kehittäminen on keskeistä, jotta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin tutkinnat johtaisivat asianmukaisiin jatkotoimiin. Siinä todetaan myös, että kokonaisvaltainen toimenpideohjelma rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi olisi saatettava päätökseen ja huomiota olisi lisäksi kiinnitettävä tässä yhteydessä annettaviin lisäehdotuksiin. Toimenpideohjelma kattaa päätökset, jotka tuomioistuin antaa rikosoikeudellisten menettelyjen kaikissa vaiheissa, joihin kuuluvat muun muassa todistusaineiston keruu ja hyväksyttävyyys. Myös Haagin ohjelman toteuttamista koskevassa toimintaohjelmassa⁴ mainitaan ehdotus todisteiden vastaanottamista koskevista vähimmäisvaatimuksista todisteiden hyväksyttävyyden huomioon ottaen.

Komission tiedonannossa ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten”⁵ esitetään muun muassa kattavan järjestelmän käyttöönottoa todisteiden hankkimiseksi rajat ylittävissä rikostapauksissa. Tämä edellyttäisi tiedonannon mukaan tämän alan nykyisten oikeudellisten välineiden korvaamista yhdellä uudella välineellä. Tämä väline olisi automaattisesti tunnustettava, ja sitä voitaisiin soveltaa kaikkialla EU:ssa, millä kannustettaisiin jäsenvaltioita joustavaan ja ripeään yhteistyöhön. Siinä myös vahvistettaisiin täytäntöönpanon määräaika ja rajoitettaisiin kieltäytymisperusteet mahdollisimman vähiin. Välineeseen voitaisiin sisällyttää sähköistä todistusaineistoa koskevia sääntöjä ja eurooppalainen noutomääräysjärjestelmä, jossa otetaan huomioon videoneuvottelun tarjoamat mahdollisuudet. Lisäksi siinä voitaisiin säätää vähimmäisperiaatteista, joiden avulla voidaan helpottaa todisteiden vastavuoroista hyväksymistä jäsenvaltioiden kesken, myös silloin kun kyse on tieteellisistä todisteista.

3. NYKYISET SÄÄNNÖT TODISTEIDEN HANKKIMISESTA RIKOSASIOISSA

EU:ssa on nykyään kahdenlaisia sääntöjä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa. Ensinnäkin on välineitä, jotka perustuvat keskinäisen oikeusavun periaatteeseen. Näitä ovat ennen kaikkea keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus⁶ täydennettynä Schengenin sopimuksella⁷ sekä yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä⁸ ja sen pöytäkirja. Toisaalta on vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuvia välineitä, joihin kuuluu ennen kaikkea eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä tehty puitepäättös⁹. Keskinäistä

³ Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa (EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1).

⁴ Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseen Euroopan unionissa tähtäävän Haagin ohjelman toteuttamiseksi (EUVL C 198, 12.8.2005, s. 1).

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten - KOM(2009) 262.

⁶ 20.4.1959 tehty keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus.

⁷ Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehty yleissopimus (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19).

⁸ Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 29 päivänä toukokuuta 2000 tehty yleissopimus (EYVL C 197, 12.7.2000, s. 1.)

⁹ Neuvoston puitepäättös, tehty 18 päivänä joulukuuta 2008, eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä esineiden, asiakirjojen ja tietojen hankkimiseksi rikosasian käsittelyä varten (EUVL L 350, 30.12.2008, s. 72). Toinen asiaa koskeva, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuva säädös on neuvoston puitepäättös, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (EUVL L

oikeusapua koskeissa välineissä ja niiden pöytäkirjoissa käsitellään keskinäistä oikeusapua yleensä, mutta niihin sisältyy myös sääntöjä eräistä keskinäisen oikeusavun erityisistä muodoista, kuten telekuuntelusta tai videoneuvottelun käytöstä. Keskinäiset oikeusapupyynnöt toimitetaan pääsääntöisesti suoraan pyynnön esittäneeltä viranomaiselta sen täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle. Jos täytäntöönpanosta vastaava viranomainen ei esitä asianmukaista kieltäytymisperustetta, pyyntö on toteutettava mahdollisimman pian ja mahdollisuuksien mukaan pyynnön esittäneen viranomaisen ilmoittamassa määräajassa. Hankittujen todisteiden hyväksyttävyyden varmistamiseksi pyynnön vastaanottaneen valtion viranomaisten on noudatettava pyynnön esittäneen valtion ilmoittamia muodollisuuksia ja menettelyjä, edellyttäen, että ne eivät ole pyynnön vastaanottaneen valtion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia.

Eurooppalaistan todisteiden luovuttamismääräystä koskevassa puitepäätöksessä sovelletaan vastavuoroinen tunnustamisen periaatetta oikeudellisiin päätöksiin todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudenkäyntejä varten. Eurooppalainen todisteiden luovuttamismääräys voidaan antaa sellaisten todisteiden hankkimiseksi, jotka ovat jo olemassa ja välittömästi saatavilla esineiden, asiakirjojen tai tietojen muodossa¹⁰. Se annetaan vakiolomakkeella ja käännetään jollekin täytäntöönpanovaltion viralliselle kielelle. Määräyksen antaneen valtion viranomaisten on todettava, että todisteet olisi voitu hankkia myös kansallisen lainsäädännön nojalla samanlaisessa tapauksessa ja että todisteiden hankkiminen on tarpeen ja oikeassa suhteessa menettelyn tavoitteisiin nähden. Määräys on tunnustettava ja pantava täytäntöön asetetussa määräajassa, ellei olemassa ole asianmukaista kieltäytymisperustetta. Eurooppalaisen todisteiden luovuttamismääräyksen täytäntöönpano ei edellytä kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen täyttymistä, jos etsinnän tai takavarikon suorittaminen ei ole tarpeen tai jos rikoksesta voi seurata vapausrangaistus, jonka kesto on vähintään kolme vuotta ja joka mainitaan puitepäätöksessä esitetyssä rikosten luettelossa. Hankittujen todisteiden hyväksyttävyyden varmistamiseksi täytäntöönpanovaltion viranomaisten on noudatettava määräyksen antaneen valtion ilmoittamia muodollisuuksia ja menettelyjä, edellyttäen, että ne eivät ole täytäntöönpanovaltion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia.

4. TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

4.1. Todisteiden hankkiminen

Kuten edellä todettiin, EU:n nykyiset säännöt, joita sovelletaan todisteiden hankkimiseen rikosasioissa, sisältyvät useisiin rinnakkaisiin välineisiin, joiden taustalla on kaksi eri periaatetta: oikeusapu ja vastavuoroinen tunnustaminen. Tämä tekee sääntöjen soveltamisesta raskasta ja saattaa aiheuttaa oikeusallalla toimivien keskuudessa sekaannusta. Tämä voi myös

196, 2.8.2003, s. 45). Tämän säädöksen soveltamisala on kuitenkin rajoitettu koskemaan ainoastaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan omaisuuden jäädyttämistä. Sen jälkeen tapahtuvaa todistusaineiston siirtämistä asianomaisten jäsenvaltioiden kesken säädellään keskinäistä oikeusapua koskevilla välineillä tai todisteiden luovuttamismääräystä koskevalla puitepäätöksellä.

¹⁰ Tämän suppean soveltamisalan vuoksi eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä ei voida antaa esimerkiksi epäiltyjen tai todistajien kuulustelemiseksi tai reaaliaikaisten tietojen hankkimiseksi esimerkiksi telekuuntelun tai pankkitilien valvonnan avulla, sillä vaikka tällaiset todisteet ovat välittömästi saatavilla, niitä ei ole vielä olemassa. Eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä ei voida myöskään antaa esimerkiksi olemassa olevien esineiden, asiakirjojen tai tietojen analysoimiseksi tai näytteiden, kuten DNA-näytteiden tai sormenjälkien, ottamiseksi, sillä vaikka tällaiset todisteet ovat jo olemassa, ne eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia.

johtaa siihen, että he eivät aina käytä parasta mahdollista välinettä todisteiden hankkimiseen. Nämä tekijät voivatkin viime kädessä estää tehokkaan rajat ylittävän yhteistyön. Lisäksi keskinäiseen oikeusapuun perustuvia välineitä voidaan pitää hitaina ja tehottomina, sillä niissä ei edellytetä vakiolomakkeen käyttöä, jolla pyyntö todisteiden hankkimiseksi toisesta jäsenvaltiosta esitettäisiin, eikä aseteta määräaikoja pyynnön täyttämiseksi. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvia välineitä voidaan pitää epätydyttävänä myös sikäli, että ne kattavat ainoastaan tietynlaiset todisteet ja että niissä säädetään lukuisista perusteista, joiden nojalla määräyksen täytäntöönpanosta on mahdollista kieltäytyä.

Kuten tiedonannossa ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” todetaan, tehokkain ratkaisu näiden ongelmien ratkaisemiseksi vaikuttaisi olevan todisteiden hankintaan rikosasioissa sovellettavan nykyisen oikeudellisen järjestelmän korvaaminen yhdellä välineellä, joka perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja kattaisi kaikenlaiset todisteet. Eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskevan puitepäättöksen soveltamisalaan verrattuna tämä uusi väline kattaisi myös todisteet, jotka ovat välittömästi saatavilla mutta joita ei ole vielä olemassa, kuten epäiltyjen tai todistajien lausunnot, tai reaaliaikaisen tietojen hankinnan, kuten telekuuntelun tai pankkitilien valvonnan. Se käsittäisi myös todisteet, jotka ovat jo olemassa mutta jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia, kuten esineiden, asiakirjojen tai tietojen analysoimista, taikka näytteiden, kuten DNA-näytteiden tai sormenjälkien, ottamista. Tällä kuulemisella on tarkoitus vahvistaa, onko tämä oikea lähestymistapa.

Lisäksi on selvítettävä, olisiko välineeseen sisällytettävä erityisiä sääntöjä tietyn tyyppisistä todisteista. Näin on tehty nykyisissä keskinäistä oikeusapua koskevissa välineissä, joihin sisältyy kaikenlaisia todisteita koskevien yleisten sääntöjen lisäksi yksityiskohtaisia sääntöjä keskinäisen oikeusavun eräitä tiettyjä muotoja, kuten telekuuntelua tai kuulemista videoneuvottelun avulla, koskevista pyynnöistä.

On myös selvítettävä, olisiko vastavuoroista tunnustamista koskevien välineiden ominaispiirteitä (kuten määräysten käyttö oikeusapupyynnöiden sijaan, määräyksen antaminen vakiolomakkeella, määräyksen täytäntöönpanolle asetettu määräaika sekä toimivaltaisten viranomaisten suora yhteydenpito) syytä soveltaa kaikenlaisiin todisteisiin. Ei esimerkiksi kannata välttämättä ottaa käyttöön vakiolomaketta todistajien kuulemista varten tai asettaa määräaikoja yhteisten tutkintaryhmien perustamiselle. Myöskään vastavuoroista tunnustamista koskevissa välineissä säädetty kieltäytymisperusteet eivät ehkä ole enää tarpeen sellaisten todisteiden osalta, jotka voidaan hankkia käyttämättä pakkokeinoja.

Lopuksi on selvítettävä, olisiko joitain nykyisiä tai tulevia välineitä syytä täydentää muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä. Näitä voisivat olla aloitteet, joilla pyritään tekemään välinettä tunnetummaksi oikeusalan toimijoiden keskuudessa, esimerkiksi laatimalla ohjeita tai tarjoamalla heille koulutusta niiden soveltamisessa. Näitä voisivat lisäksi olla aloitteet, joilla pyritään varmistamaan välineen asianmukainen täytäntöönpano, esimerkiksi perustamalla valvonta- ja arviointijärjestelmiä.

4.2. Todisteiden hyväksyttävyys

Kuten edellä todettiin, todisteiden hankkimiseen rikosasioissa sovellettavat EU:n nykyiset välineet sisältävät jo sääntöjä, joilla pyritään varmistamaan toisessa jäsenvaltiossa hankittujen todisteiden hyväksyttävyys eli estämään se, että yhdessä jäsenvaltiossa käytävässä rikosoikeudenkäynnissä ei hyväksytä todisteita tai niiden todistusarvoa pidetään vähäisempänä sen tavan vuoksi, jolla ne on hankittu toisessa jäsenvaltiossa. Nämä säännöt

koskevat kuitenkin todisteiden hyväksymistä vain välillisesti, sillä niissä ei aseteta todisteiden keräämiselle mitään yhteisiä vaatimuksia. Vaarana onkin, että todisteiden hankkimista koskevat nykyiset säännöt toimivat tehokkaasti vain sellaisten jäsenvaltioiden välillä, jotka ovat asettaneet samanlaiset vaatimukset todisteiden keräämiselle.

Kuten tiedonannossa "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten" todetaan, paras ratkaisu ongelmaan vaikuttaisi olevan, että todisteiden keräämiselle rikosasioissa asetetaan yhteiset vaatimukset. Tällä kuulemisella on tarkoitus vahvistaa myös, onko tämä oikea lähestymistapa.

Jos näin on, on lisäksi selvitettävä, olisiko parempi asettaa kaikenlaisiin todisteisiin sovellettavat yhteiset vaatimukset vai erityyppisiin todisteisiin mukautetut yksilöllisemmät vaatimukset. Koska erityyppiset todisteet ovat ominaisuuksiltaan erilaisia, ensimmäisessä tapauksessa voitaisiin sopia vain yleisperiaatteista, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa olisi mahdollista antaa täsmällisempiä sääntöjä lainsäädännön lähentämiseksi.

5. KYSYMYKSIÄ JÄSENVALTIOILLE JA KAIKILLE SIDOSRYHMILLE

Määritelläkseen parhaan etenemistavan komissio pyytää jäsenvaltioita ja kaikkia sidosryhmiä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

5.1. Todisteiden hankkiminen

1. Kannatatteko periaatteessa todisteiden hankintaan rikosasioissa sovellettavan nykyisen oikeudellisen järjestelmän korvaamista yhdellä välineellä, joka perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja kattaisi kaikenlaiset todisteet, mukaan lukien todisteet, joita ei ole vielä olemassa tai jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia? Miksi?
2. Olisiko tällaiseen välineeseen sisällytettävä erityisiä sääntöjä tietyn tyyppisistä todisteista? Jos olisi, mistä todisteista? Miksi?
3. Vastustatteko sitä, että vastavuoroista tunnustamista koskevien välineiden ominaisuuksia sovellettaisiin kaikenlaisiin todisteisiin, myös todisteisiin, joita ei ole vielä olemassa tai jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia? Jos vastustatte, millaiset todisteet vaatisivat erityiskohtelua? Miksi?
4. Kannattaisiko välinettä täydentää muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä? Millaisilla? Miksi?
5. Pitäisikö lisäksi käsitellä joitain muita kysymyksiä? Jos pitäisi, mitä? Miksi?

5.2. Todisteiden hyväksyttävyyys

6. Kannatatteko periaatteessa todisteiden keräämistä koskevien yhteisten vaatimusten käyttöönottoa? Miksi?
7. Olisiko parempi asettaa kaikenlaisiin todisteisiin sovellettavat yhteiset vaatimukset vai erityyppisiin todisteisiin mukautetut yksilöllisemmät vaatimukset? Miksi?
8. Jos päädytään yhteisten vaatimusten asettamiseen, millaisia kannattaisitte? Miksi?

9. Pitäisikö lisäksi käsitellä joitain muita kysymyksiä? Jos pitäisi, mitä? Miksi?

6. MÄÄRÄAIKA VASTAUKSEN TOIMITTAMISELE

Jäsenvaltioita ja sidosryhmiä pyydetään toimittamaan vastauksensa vihreään kirjaan viimeistään 22. tammikuuta 2010. Vastaukset lähetetään seuraavaan osoitteeseen:

Postitse:

European Commission
Directorate General Justice, Freedom and Security
Attn: Mr Anders AAGAARD
MO59 03/096
B-1049 Brussels
Belgium

Sähköpostitse:

JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Vastaukset julkaistaan komission internetsivustolla. Ennen vastaamista on tärkeää lukea tähän kyselyyn sovellettavat tietosuojaperiaatteet. Niistä käy ilmi, miten henkilötietoja ja annettua palautetta käsitellään. Ammattialajärjestöjä pyydetään kirjautumaan komission avaamaan edunvalvojen rekisteriin (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Rekisteri luotiin Euroopan avoimuusaloitteen yhteydessä, ja sen tarkoituksena on antaa komissiolle ja suurelle yleisölle tietoa edunvalvojen tavoitteista, rahoituksesta ja organisaatiosta.

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.11.2009
KOM(2009)624 slutlig

GRÖNBOK

**om inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden från en
medlemsstat till en annan och om säkerställande av att sådana bevis tillåts i domstol**

GRÖNBOK

om inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden från en medlemsstat till en annan och om säkerställande av att sådana bevis tillåts i domstol

1. INLEDNING

Ett av Europeiska unionens mål är att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, bland annat genom att underlätta och påskynda det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Insatser mot den organiserade brottsligheten får inte hindras av skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem eller av brister i det ömsesidiga erkännandet av rättsliga avgöranden. Därför är det särskilt viktigt att främja ett effektivt samarbete om bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden.

På området finns redan ett antal instrument som ger medlemsstaterna möjlighet att inhämta bevis i mål med anknytning till flera länder. Ett närmare samarbete på detta område är avgörande för effektiva utredningar och rättegångar i brottmål i EU, och kommissionen avser därför att vidta ytterligare åtgärder för att främja sådant samarbete. Syftet med grönboken är att samråda med medlemsstaterna och alla berörda parter om ett antal frågor som är av relevans i sammanhanget.

2. BAKGRUND

Sedan Amsterdamfördragets ikraftträdande har behovet av att underlätta inhämtandet av bevis i gränsöverskridande mål och främja möjligheterna att använda sådana bevis i domstolarna betonats i en rad texter.

I Europeiska rådets slutsatser från toppmötet i Tammerfors¹ angavs att principen om ömsesidigt erkännande bör vara en hörnsten i det rättsliga samarbetet. Det klargjordes också att ett ökat ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden och domar samt en nödvändig tillnärmning av lagstiftningen skulle underlätta samarbetet mellan myndigheter och det rättsliga skyddet av enskildas rättigheter. Vidare fastslogs att principen om ömsesidigt erkännande också bör gälla för beslut som föregår en rättegång, särskilt för de beslut som skulle göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att snabbt säkra bevismaterial och beslagta tillgångar som lätt kan flyttas, och att bevismaterial som lagligen inhämtats av en medlemsstats myndigheter bör godtas som bevis inför domstol i en annan medlemsstat, med beaktande av de normer som är tillämpliga där.

I åtgärdsprogrammet för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål² anges att syftet med avgöranden som syftar till att öka bevis är att se till att bevisning kan företas i samband med sakprövning, undvika att bevismaterial försvinner samt underlätta verkställighet av husrannsakan och beslag så att bevisning snabbt kan säkras i samband med ett brottmål.

¹ Europeiska rådet 15–16 oktober 1999, ordförandeskapets slutsatser - SN 200/1/99 REV 1.

² Åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål (EGT C 12, 15.1.2001, s. 10).

I Haagprogrammet³ anges att en vidareutveckling av det rättsliga samarbetet i brottmål är nödvändig för en fullgod uppföljning av de utredningar som görs av medlemsstaternas och Europols brottsbekämpande myndigheter. Det konstateras vidare att det övergripande åtgärdsprogrammet för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål, vilket omfattar rättsliga beslut i alla led av brottmålsprocesser eller beslut som på annat sätt är relevanta för sådana processer, exempelvis insamling av bevis och förfaranden för upptagande till prövning av bevis, bör kompletteras och att ytterligare uppmärksamhet bör ägnas åt andra förslag i det sammanhanget. I handlingsplanen för genomförande av Haagprogrammet⁴ förespråkas också ett förslag rörande miniminormer avseende bevisupptagning för ömsesidig tillåtlighet.

I sitt meddelande ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst”⁵ föreslår kommissionen bland annat att det inrättas ett övergripande system för bevisinhämtning i gränsöverskridande mål. Enligt meddelandet skulle detta kräva att alla befintliga rättsakter på området ersätts av ett enda nytt instrument. Detta instrument, som skulle erkännas och tillämpas automatiskt i hela EU, kommer att främja ett snabbt och effektivt samarbete mellan medlemsstaterna. Det skulle också fastställa verkställighetsfrister och så långt som möjligt begränsa grunderna för vägran. Instrumentet skulle kunna inbegripa bestämmelser om elektronisk bevisning och ett europeiskt beslut om hämtning av personer till domstolsförhandling, utformat med hänsyn till de möjligheter som videokonferenstekniken erbjuder. Dessutom skulle minimiprinciper för att underlätta ömsesidig tillgång till bevisning mellan medlemsstater, även vetenskaplig dokumentation, kunna inkluderas.

3. GÄLLANDE BESTÄMMELSER OM BEVISINHÄMTNING I STRAFFRÄTTSLIGA FÖRFARANDEN

De befintliga bestämmelserna om bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden i EU är av två olika typer. Å ena sidan finns det instrument baserade på principen om ömsesidig rättslig hjälp. Till dessa hör Europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål⁶, kompletterad av Schengenkonventionen⁷ och konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater⁸ samt protokollet till den senare. Å andra sidan finns det instrument som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande, i första hand rambeslutet om en europeisk bevisinhämningsorder⁹. Instrumenten om ömsesidig

³ Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (EUT C 53, 3.3.2005, s. 1).

⁴ Rådets och kommissionens handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa (EUT C 198, 12.8.2005, s. 1).

⁵ Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet: Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – KOM(2009) 262.

⁶ Europeisk konvention av den 20 april 1959 om ömsesidig rättshjälp i brottmål.

⁷ Konvention av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 22.9.2000, s. 19).

⁸ Konvention av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000, s. 1).

⁹ Rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden (EUT L 350, 30.12.2008, s. 72). Ett annat relevant instrument som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande är rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (EUT L 196, 2.8.2003, s. 45). Tillämpningsområdet för detta instrument är begränsat till frysning av bevismaterial som finns i en

rättslig hjälp och deras protokoll omfattar, utöver ömsesidig rättslig hjälp i allmänhet, även bestämmelser om särskilda former av ömsesidig rättslig hjälp, såsom användning av hemlig teleavlyssning och teleövervakning eller videokonferenser. Framställningar om ömsesidig rättslig hjälp ska, generellt sett, översändas direkt mellan den utfärdande och den verkställande myndigheten. Såvida inte den verkställande myndigheten har ett giltigt skäl att vägra, ska framställan verkställas utan dröjsmål och om möjligt inom de tidsfrister som angivits av den utfärdande myndigheten. För att säkerställa att bevis som inhämtats tillåts av berörda domstolar, ska myndigheterna i den anmodade staten följa de formaliteter och förfaranden som angivits av myndigheterna i den framställande staten, förutsatt att de inte strider mot grundläggande rättsprinciper i den anmodade staten.

I rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder tillämpas principen om ömsesidigt erkännande med avseende på inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden. En europeisk bevisinhämtningsorder kan användas för att inhämta bevis som redan finns och som är direkt tillgänglig i form av föremål, handlingar eller uppgifter¹⁰. Den ska utfärdas på ett standardformulär och översättas till ett officiellt språk i den verkställande staten. Myndigheterna i den utfärdande staten måste anse att bevisen under motsvarande förhållanden skulle ha inhämtats även enligt nationell lagstiftning och att inhämtandet av de begärda bevisen är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till förfarandena i fråga. Ordern ska erkännas och verkställas inom en fast tidsfrist, såvida det inte föreligger grund för vägran. Verkställigheten av en europeisk bevisinhämtningsorder ska inte bli föremål för kontroll av dubbel straffbarhet, om det inte är nödvändigt att genomföra husrannsakan eller beslag eller om brottet är belagt med fängelse eller frihetsberövande straff på upp till minst tre år i den utfärdande medlemsstaten och finns upptaget på en brottsförteckning i rambeslutet. För att säkerställa att de bevis som inhämtats godtas, är myndigheterna i den verkställande staten skyldiga att följa de formaliteter och förfaranden som myndigheterna i den utfärdande staten anger, förutsatt att de inte står i strid med grundläggande rättsprinciper i den verkställande staten.

4. FRAMTIDSUTSIKTER

4.1. Bevisinhämtning

Som påpekats ovan består de nuvarande bestämmelserna om bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden i EU av en rad parallella instrument som bygger på olika principer, nämligen principen om ömsesidig rättslig hjälp respektive principen om ömsesidigt erkännande. Detta försvårar tillämpningen av bestämmelserna och kan bidra till förvirring bland rättstillämparna. Det kan också leda till situationer där rättstillämpare inte använder sig av det instrument som lämpar sig bäst med hänsyn till den bevisning som begärs. I slutändan kan dessa faktorer vara till hinder för ett effektivt gränsöverskridande samarbete. Vidare kan instrument som grundar

annan medlemsstat. Den efterföljande överföringen av bevismaterial mellan de berörda medlemsstaterna skulle regleras av instrument om ömsesidig rättslig hjälp eller rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder.

¹⁰ På grund av dess begränsade tillämpningsområde får en europeisk bevisinhämtningsorder inte utfärdas i syfte att exempelvis intervjua misstänkta eller vittnen, eller inhämta information i realtid, till exempel genom hemlig teleavlyssning och teleövervakning eller övervakning av bankkonton, eftersom dessa typer av bevisning – även om de är direkt tillgängliga – ännu inte existerar. Inte heller kan en europeisk bevisinhämtningsorder utfärdas i syfte att exempelvis analysera befintliga föremål, handlingar eller uppgifter eller få fram till exempel DNA eller fingeravtryck, eftersom dessa typer av bevisning – även om de redan finns – inte är direkt tillgängliga utan ytterligare utredning eller undersökning.

sig på ömsesidig rättslig hjälp uppfattas som långsamma och ineffektiva, eftersom de inte föreskriver att standardformulär ska användas i samband med en framställan om inhämtande av bevis i en annan medlemsstat eller fastställer tidsfrister för verkställighet av en framställan. Instrument som grundar sig på ömsesidigt erkännande kan också uppfattas som otillfredsställande, eftersom de endast omfattar vissa specifika typer av bevis och föreskriver ett stort antal grunder för att vägra verkställa framställan.

Som framgår av meddelandet ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst” skulle den effektivaste lösningen på de ovannämnda problemen vara att ersätta det nuvarande systemet för inhämtande av bevis i straffrättsliga förfaranden med ett enda instrument som baserar sig på principen om ömsesidigt erkännande och omfattar alla typer bevis. Jämfört med tillämpningsområdet för rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder, skulle detta nya instrument även omfatta bevis som – även om de är direkt tillgängliga – ännu inte finns, till exempel utsagor från misstänkta eller vittnen, eller information som inhämtats i realtid, till exempel teleavlyssning och teleövervakning eller övervakning av bankkonton. Instrumentet skulle också omfatta bevis som – även om de redan existerar – inte är direkt tillgängliga utan kräver ytterligare utredning eller undersökning, till exempel analyser av befintliga föremål, handlingar eller uppgifter, DNA-prover eller fingeravtryck. Det här samrådet syftar till att avgöra om en sådan åtgärd skulle leda till en lämplig lösning på problemet.

Det bör också undersökas om det vore lämpligt att inkludera specifika bestämmelser för särskilda typer av bevis i instrumentet. En sådan lösning har använts i det nuvarande instrumentet om ömsesidig rättslig hjälp som, utöver de generella bestämmelserna som är tillämpliga på alla typer av bevis, innehåller detaljerade bestämmelser om framställningar om särskilda former av ömsesidig rättslig hjälp, till exempel teleavlyssning och teleövervakning eller förhör via videokonferens.

Dessutom är det viktigt att undersöka om det vore lämpligt att låta det som är typiskt för instrumenten om ömsesidigt erkännande (till exempel användningen av ”order” i stället för framställningar om rättslig hjälp, standardformulär för utfärdande av ordern, fasta tidsfrister för verkställighet av ordern och direktkontakt mellan de behöriga myndigheterna) omfatta alla typer av bevis. Som exempel är det kanske mindre lämpligt att införa standardformulär för hörande av vittnen eller fasta tidsfrister för upprättandet av en gemensam utredningsgrupp. Det kan också vara så att de grunder för vägran som föreskrivs i instrumenten om ömsesidigt erkännande inte längre behövs i samband med bevisning som kan inhämtas utan tvångsmedel.

Slutligen bör det undersökas om det skulle vara lämpligt att komplettera befintliga eller framtida instrument med andra åtgärder än lagstiftning. Sådana åtgärder kunde inbegripa initiativ för att öka kännedomen om instrumenten bland rättstillämpare, till exempel genom att utforma riktlinjer eller erbjuda rättstillämpare fortbildning om tillämpningen av instrumenten. Även initiativ som syftar till att säkerställa en korrekt tillämpning av instrumentet kunde ingå, till exempel inrättandet av övervaknings- och utvärderingssystem.

4.2. Godtagande av bevis

Som påpekats ovan innehåller de befintliga instrumenten om inhämtande av bevis i straffrättsliga förfaranden redan bestämmelser som ska garantera att bevis som inhämtats i en annan medlemsstat kan användas i domstol, det vill säga undvika att bevis inte tillåts eller att de tillmätts ett lägre bevisvärde i straffrättsliga förfaranden på grund av hur de har samlats in i en annan medlemsstat. Dessa bestämmelser tar dock endast indirekt upp frågan om bevisens

tillåtlighet, eftersom de inte fastställer några gemensamma normer för inhämtande av bevis. Det finns därför en risk för att de befintliga bestämmelserna om bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden endast kommer att fungera effektivt mellan medlemsstater med likartade nationella normer för bevisinhämtning.

Som framgår av meddelandet "Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst" skulle den bästa lösningen på detta problem vara att anta gemensamma normer för inhämtande av bevis i straffrättsliga förfaranden. Det här samrådet syftar också till att avgöra om detta är en lämplig väg att gå.

Om så är fallet är det också angeläget att undersöka om det skulle vara bäst att anta generella normer som omfattar alla typer av bevis, eller om mer specifika normer som är utformade med hänsyn till de olika typerna av bevis är att föredra. Med hänsyn till särdragen hos de olika typerna av bevis, skulle den förstnämnda lösningen begränsa sig till att man enas om generella principer, medan det andra alternativet skulle möjliggöra mer specifika tillnärmningsbestämmelser.

5. FRÅGOR TILL MEDLEMSSTATERNA OCH ALLA BERÖRDA AKTÖRER

För att kommissionen ska kunna bedöma vilken strategi som lämpar sig bäst ombeds medlemsstaterna och alla berörda aktörer att besvara följande frågor:

5.1. Bevisinhämtning

1. Skulle ni i princip välkomna att det nuvarande regelverket på området för inhämtande av bevis i straffrättsliga förfaranden ersätts av ett enda instrument som baserar sig på principen om ömsesidigt erkännande och som omfattar alla typer av bevis, inklusive sådana som ännu inte existerar eller som inte är direkt tillgängliga utan ytterligare utredning eller undersökning? Varför?
2. Skulle det enligt er uppfattning bli nödvändigt att i instrumentet inkludera särskilda bestämmelser för vissa typer av bevis? Om ja, vilka? Varför?
3. Anser ni att det skulle vara olämpligt att låta det som är typiskt för instrument om ömsesidigt erkännande omfatta alla typer av bevis, inklusive bevis som ännu inte existerar eller som inte är direkt tillgänglig utan ytterligare utredning eller undersökning? Om ja, vilka typer av bevis bör särbehandlas? Varför?
4. Skulle det enligt er mening vara bra att komplettera instrumentet med andra åtgärder än lagstiftning? Om ja, vilken typ av åtgärder? Varför?
5. Finns det andra frågor som bör tas upp? Vilka? Varför?

5.2. Godtagande av bevis

6. Skulle ni i princip välkomna ett införande av gemensamma normer för inhämtande av bevis? Varför?
7. Skulle ni föredra att man antar generella normer som gäller för alla typer av bevis, eller att man antar mer specifika normer som är utformade med hänsyn till de olika typerna av bevis? Varför?

8. Vilka gemensamma normer skulle ni ha i åtanke? Varför?
9. Finns det enligt er uppfattning några andra frågor som bör tas upp? Vilka? Varför?

6. SVARSFRIST

Medlemsstaterna och de berörda aktörerna ombeds att inkomma med sina svar på grönboken senast den 22 januari 2010. Svaren bör sändas till följande adress:

Post:

European Commission
Directorate General Justice, Freedom and Security
Attn: Mr Anders AAGAARD
MO59 03/096
B-1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

E-post:

JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Mottagna bidrag kommer att offentliggöras på Internet. Det är viktigt att läsa meddelandet av skydd av personuppgifter för det här samrådet. Där beskrivs hur era personuppgifter och ert bidrag kommer att behandlas. Branschorganisationer uppmanas att registrera sig i kommissionens register över intresseorganisationer (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Detta register upprättades inom ramen för det europeiska öppenhetsinitiativet i syfte att förse kommissionen och allmänheten med information om intresseorganisationernas mål, finansiering och strukturer.