

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2010 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 lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten jatkokirjelmän 2. OM 19.11.2010 asiassa U 25/2010 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Suomen Asianajajaliitto.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon LaVL 15/2010 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Belgian kuningaskunta, Bulgarian tasavalta, Viron tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Slovenian tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta ovat 29.4.2010 tehneet ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä, jäljempänä eurooppalainen tutkintamääräys (9145/10 COPEN 115 CODEC 363 EUROJUST 47 EJN 12). Eurooppalainen tutkintamääräys perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, ja sen tarkoituksena on

toteuttaa tiettyjä tutkintatoimia todisteiden keräämiseksi.

Jatkoneuvotteluissa ehdotuksen 1—10 artikloihin on tehty pääasiassa seuraavia muutoksia.

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

syyttäjän tai tutkintatuomarin validoida tutkintamääräys ennen sen toittamista täytäntöönpanoviranomaiselle. Lisäksi uudessa 5a artiklassa todetaan, 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 3 artiklasta on poistettu tietyt telekuuntelua koskeneet rajoitukset.

Velvollisuutta tunnustaa ja panna täytäntöön eurooppalainen tutkintamääräys koskevan 8 artiklan kohtaa 3 on hieman täsmennetty ja artiklaan on lisätty uusi 3a kohta. Sen mukaan täytäntöönpanovaltiossa läsnä olevia määräyksen antaneen valtion viranomaisia 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.

Mahdollisuudet turvautua muuhun kuin eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä määrättyyn tutkintatoimeen koskevasta 9 artiklasta 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 10 artiklaan on lisätty ns. *ne bis in idem* -kieltäytymis-

peruste ("ei kahdesti samassa asiassa"). Kieltäytymisperusteisiin liittyy myös uusi 9a artikla, joka koskee erityisiä kieltäytymisperusteita. 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.

Valtioneuvoston kanta

Eduskunnan suuri valiokunta antoi käsitellessään eduskunnalle 29.9.2010 toimitettua U-jatkokirjelmää lausuman, jonka mukaan se yhtyy asiassa eduskuntakäsittelyn aikana täsmennyneeseen 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 jatko-neuvotteluja koskevat lausuntojen perusteluista ilmenevät painotuserot.

Poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koordinoivan komitean (CATS) 25.—26.10.2010 pidetyssä kokouksessa päätettiin 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 pyydetty 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 suhteel-

lisuusperiaatteen 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

Lakivaliokunta on direktiiviehdotuksesta aiemmin antamassaan lausunnossa (LaVL 15/2010 vp) pitänyt parhaimpana vaihtoehtona sitä, että toimivalta antaa tutkintamääräys rajoitettaiisiin unionin yhteistyössä oikeusviranomaisiin eli tuomioistuimeen ja syyttäjään. Valiokunta kuitenkin hyväksyi neuvoston työryhmäneuvotteluissa esille tulleen kompromissimallin, jonka mukaan toimivalta antaa tutkintamääräys voidaan antaa myös muulle kuin oikeusviranomaiselle, mutta tutkintamääräys tulisi tällöin vahvistuttaa oikeusviranomaisella.

Nyt saadun selvityksen mukaan edellä mainitusta kompromissimallista on EU:n tasolla päästy yhteisymmärrykseen. Lakivaliokunta on tyytyväinen yhteisymmärrykseen pääsemisestä samoin kuin siitä, että jatkoneuvotteluissa kompromissimallia on täsmennetty niin, että muun kuin oikeusviranomaisen antama määräys tulee aina vahvistuttaa oikeusviranomaisella. Tällainen täsmennys on linjassa lakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa esittämän kanssa ja toteuttaa parhaiten niitä vahvistusmenettelylle asetettavia tavoitteita, joita valiokunta on pitänyt tärkeinä.

Tutkintamääräyksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeviin kieltäytymisperusteisiin on lisätty uusi säännös, jonka mukaan eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä pyydyt toimenpiteet luokitellaan eri kategorioihin riippuen siitä, kuinka syvälle perusoikeuksiin kajoavasta pakkokeinosta tai muutoin arkaluontoisesta toimenpiteestä on kyse. Täytäntöönpanovaltion mahdollisuus kieltäytyä määräyksen täytäntöönpanosta riippuisi siitä, mihin kategoriaan pyydetty toimenpide kuuluu.

Saadun selvityksen mukaan kieltäytymisperusteita koskevan uuden säännöksen käsittely on neuvoston työryhmässä varsin alkuvaiheessa. Lakivaliokunta katsookin, että säännöksessä tarkoitettu kategorinen lähestymistapa vaatii vielä huolellista tarkastelua, sillä kieltäytymisperusteiden määrittelyllä on sekä periaatteellista että käytännön merkitystä. Kun 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. Jotta EU:n rikosoikeudellinen yhteistyö olisi mahdollisimman tehokasta ja viranomaisten kannalta ennakoitavaa, on lisäksi tärkeää kiinnittää huomiota kieltäytymisperusteiden selkeyteen. Tavotteena tulisi myös olla, että unionin sääntelyä

uudistettaessa yhteistyötä pyritään entisestään kehittämään. Valiokunta katsookin valtioneuvoston tavoin, ettei tulevassa sääntelyssä tulisi ottaa askelta taaksepäin siitä, mitä unionin tasolla on jo ennestään säädetty. Esimerkiksi kaksoisrangaistavuudesta luopuminen vähintään nyky sääntelyn mukaisessa laajuudessa ja edellytyksin olisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaista. Toisaalta on tärkeää, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien peruseriaatteita kunnioitetaan ja perusoikeudet otetaan huomioon. Erityistä huomiota on siten syytä kiinnittää sellaisiin tilanteisiin, joissa tutkintamääräyksen täytäntöönpano edellyttää täytäntöönpanovaltiossa voimakkaiden pakkokeinojen käyttöä. Lähtökohtana tulisi muun muassa olla, että varsinaiseen täytäntöönpanomenettelyyn sovelletaan täytäntöönpanovaltion lakia. Tämä varmistaisi sen, että esimerkiksi todistamiseen liittyviin rajoituksiin ja salassapitosäännöksiin sovellettaisiin täytäntöönpanovaltion lakia. Jatkoneuvotteluissa on tärkeä pyrkiä edellä mainituissa suhteissa mahdollisimman tasapainoiseen ratkaisuun.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomioon valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Jari Larikka /kok

Outi Mäkelä /kok
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Kari Uotila /vas
Mirja Vehkaperä /kesk
Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.