

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2011 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 jatkokirjelmän 3. OM 13.05.2011 asiassa U 25/2010 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 22/2010 vp ja HaVL 33/2010 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

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 ilmevät valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on pääpiirteissään seuraava:

Suomi on neuvotteluissa kannattanut soveltamisalaltaan mahdollisimman laaja-alaista direktiiviä, joka korvaisi jäsenvaltioiden voimassa olevat oikeusapuinstrumentit. 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 oikeusaputilanteet oli alkuperäisessä ehdotuksessa jätetty soveltamisalan ulkopuolelle). Suomi on kannattanut myös tiedoksiantojen sisällyttämistä direktiivin soveltamisalaan, mutta selvä enemmistö on katsonut, että direktiivin soveltamisalaa ei tulisi laajentaa todisteiden hankkimiseen liittyvän oikeusapuyhteistyön ulkopuolelle. Suomi voi yhteisymmär-

rykseen 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 kansainvälisliittyntäisten rikosasioiden tutkimisessa. 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 heijastaisivat ns. kategorista lähestymistapaa, joka on aikaisemmin sovittu otettavaksi kieltäytymisperusteiden lähtökohdaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkintatoimet jaetaan eri kategorioihin lähinnä siitä riippuen, 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 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 oikeusapuvelvoitteista. 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 yhteisymmärryksen 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 voimassaolevien 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 kustan-

nuksista vastaa määräyksen antava valtio, merkitsisi sitä vastoin periaatteellista muutosta vaikiintuneisiin 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 yhteisymmärrykseen määräyksen antaneen ja täytäntöönpanovaltion kesken. Viime kädessä säännös on kuitenkin yhteisymmärrykseen pääsemiseksi hyväksyttävissä.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa direktiiviehdotuksessa on kysymys todisteiden hankkimiseen rikosasioissa liittyvästä kattavasta lainsäädäntöinstrumentista, jolla on tarkoitus korvata nykyinen pirstaloitunut ja monimutkainen oikeusapujärjestelmä. Ehdotus koskee noudatettavaa menettelyä, kun rikosasiassa on mahdollista saada todisteita tai suorittaa tutkintatoimenpiteitä toisessa unionin jäsenvaltiossa. Esimerkiksi Suomen toimivaltainen viranomainen voi direktiivin tultua voimaan antaa tutkintamääräyksen toisen jäsenmaan viranomaiselle rikosasiassa tarvittavan todisteen hankkimiseksi tai tutkintatoimenpiteen suorittamiseksi. Määräyksen vastaanottavalla täytäntöönpanovaltiolla on puolestaan velvollisuus suorittaa pyydetty toimenpide, jollei tapaukseen voida poikkeuksellisesti soveltaa direktiivistä ilmenevää kieläytymisperustetta.

Suomessa keskeisin esitutkintaviranomainen on poliisi, joka pääsääntöisesti johtaa viime vaalikauden lopussa hyväksytyn uuden esitutkintaja pakkokeinolainsäädännön nojalla myös vastaisuudessa esitutkintaa. Rikostutkinnassa tutkinnanjohtajan vastuulla on muun muassa eri juttujen esitutkinnan yhteensovittaminen, tutkintataktiikan valinta, tutkintatekniikan hyödyntäminen, resurssien käyttö, tilannekuvan ylläpitäminen sekä kaikkiaan jatkuva ja tiivis työsken-

tely esitutkintaprosessin johtamiseksi. Syyttäjän tehtävänä on puolestaan huolehtia tutkintaineiston perusteella syyteharkinnasta, syytteen nostamisesta ja sen ajamisesta tuomioistuimessa. Esitutkinnassa keskeisenä elementtinä on rikosasiaa koskevien todisteiden hankkiminen ja järjestäminen siten, että todistelu voidaan tuomioistuimessa asian pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa. Tämän vuoksi esitutkinnassa tutkinnanjohtajan ja syyttäjän yhteistyön on oltava tarvittaessa tiivistä.

Direktiivillä pyritään saavuttamaan lisäarvoa nykytilaan verrattuna ja sääntelemään jäsenmaiden yhteistyötä aiempaa velvoittavammin. Valiokunta tähdentää, että keskeistä on tehostaa ja nopeuttaa todisteiden hankintaa toisesta jäsenvaltiosta. Erityisen tärkeää tämä on rajat ylittävän rikollisuuden selvittämisessä. Valiokunta korostaa, että direktiiviehdotuksen pyrkimyksenä on toteuttaa yhteistyö jäsenvaltioiden erilaisia järjestelmiä kunnioittavalla tavalla ilman kansallisten järjestelmien harmonisoimista.

Valiokunta toteaa, että osassa unionin jäsenmaita esitutkintaa johtaa tutkintatuomari, osassa syyttäjä ja osassa on Suomen kaltainen järjestelmä. Suomessa esitutkintaa suorittavat koulutetut, päätoimiset ja korkean ammattitaidon omaavat tutkijat. Suomen poliisin osaaminen, luotettavuus ja tehokkuus onkin kansainvälisesti tunnustettu. Suomalaisen esitutkintajärjestelmän

kannalta voidaan pitää muodollisena ja keinotekoisena sitä seikkaa, että direktiiviehdotuksessa edellytetään tutkinnanjohtajan määräyksen erillistä oikeusviranomaisen toimesta tapahtuvaa vahvistamista. Kysymys on enemmänkin eri maissa käytössä olevista erilaisista tavoista nimetä toimivaltuuksia käyttävät tahot (HaVL 33/2010 vp).

Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon osalta on olennaista, että todisteiden hankintamenettely sovitetaan yhteen rikosten esitutkinnassa ja muussa rikosoikeudellisessa menettelyssä noudatettavan Suomen kansallisen järjestelmän kanssa. Tämä merkitsee sitä, että tutkintamääräyksen todisteiden hankkimiseksi toisesta unionimaasta antaa tutkinnanjohtaja. Se seikka, että tutkintamääräykseen on hankittava oikeusviranomaisen, syyttäjän tai tuomioistuimen, vahvistus, ei saa viivästyttää menettelyä. Rikostutkinnassa tehokas ja nopea todisteiden hankkiminen on välttämätöntä. Vahvistusmenettelyssä korostuukin tutkinnanjohtajan ja syyttäjän esitutkintayhteistyö.

Valiokunta pitää tärkeänä direktiiviehdotukseen sisältyvää pääsääntöä, jonka mukaan tutkintamääräyksen antava viranomainen lähettää tutkintamääräyksen suoraan täytäntöönpanevalle viranomaiselle. Tämä on sopusoinnussa Suomessa vallitsevan lainvalvontaviranomaisten suoran yhteydenpidon periaatteen kanssa. Samaa periaatetta tulee soveltaa tutkintamääräyksen täytäntöönpanoon liittyvässä yhteydenpi-

dossa. Direktiiviehdotukseen perustuvassa oikeusapumenettelyssä yhteydenpitoviranomaisena sekä tutkintamääräyksen lähettämistä että määräyksen toimeenpanoa koskeissa asioissa tulee kansallisesti olla esitutkintaa johtava viranomainen.

Kieltäytymisperusteet on direktiiviehdotuksessa pyritty muotoilemaan siten, että ne ovat mahdollisimman tarkkaan määriteltäviä. Nämä perusteet ovat sitä laajemmat, mitä syvemmälle perusoikeuksiin kajoavasta toimenpiteestä on kysymys. Valiokunta pitää olennaisena, ettei sääntely johda todisteiden hankkimisen vaikeutumiseen nykytilaan verrattuna. Saadun selvityksen mukaan oikeusavun antamisesta on kieltäydytty harvoin.

Oikeusavun antamisen kustannuksista vastaa pääsäännön mukaan nykyiseen tapaan täytäntöönpanovaltio. Poikkeuksellisen suuria kustannuksia vaativassa oikeusapumenettelyssä on kuitenkin noudatettava konsultaatiovelvoitetta. Ellei neuvottelumenettelyssä päästä sopuun, vastaa poikkeuksellisen korkeista kustannuksista tutkintamääräyksen antava valtio, ellei määräystä vedetä pois.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Halla-aho /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Anna-Maja Henriksson /r
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd

Markus Lohi /kesk
Pirkko Mattila /ps
Outi Mäkelä /kok
Markku Mäntymaa /kok
Raimo Piirainen /sd
Osmo Soininvaara /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.