

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vapautensa menettäneiden oikeusapua koskeva direktiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vapautensa menettäneiden oikeusapua koskeva direktiivi) (U 1/2014 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 15/2015 vp — U 1/2014 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Kirta Heine, oikeusministeriö
- julkinen oikeusavustaja, asianajaja Klas Weckman, Helsingin oikeusaputoimisto
- asianajaja Juha-Pekka Hippi, Suomen Asianajajaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta launnon LaVL 5/2014 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 27.11.2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ensivaiheen oikeusavusta rikoksesta epäillyille tai syytetyille henkilöille, jotka ovat menettäneet vapautensa, sekä oikeusavusta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä. Direktiivillä määritettäisiin vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan vapautensa menettäneiden epäiltyjen tai syytettyjen oikeuteen saada oikeusapua rikosoikeudellisten menettelyjen ensivaiheessa sekä eurooppalaisen pidätysmääräyksen mukaisen menettelyn kohteena olevien henkilöiden oikeuteen saada oikeusapua menettelyjen ensivaiheessa ja myöhemmissä vaiheissa.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2015 vp

Ehdotus on osa kolmen direktiiviehdotuksen toimenpidepakettia, jonka tavoitteena on Euroopan neuvoston vuonna 2009 hyväksymän tiekartan mukaisesti vahvistaa rikosoikeudellisiin menettelyihin liittyviä oikeusturvakeitoja. Tiekartan toteuttamiseksi EU:ssa on tähän mennessä hyväksytty direktiivi oikeudesta tulkkaukseen ja käännökseen (2010/64/EU), direktiivi oikeudesta saada tietoa (2012/13/EU) sekä direktiivi oikeudesta avustajaan (2013/48/EU). Muut vireillä olevat direktiivineuvottelut koskevat epäillyn tai syytetyn asemassa olevan lapsen asemaa sekä syyttömyysolettamaa.

Neuvoston yleisnäkemykset ehdotuksesta saavutettiin OSA-neuvostossa 12.—13.3.2015. Trilogineuvottelut puheenjohtajan, komission ja Euroopan parlamentin välillä ovat käynnistyneet heinäkuussa 2015 ja jatkuvat edelleen. Neuvotteluiden arvioidaan päättyvän Alankomaiden puheenjohtajuuskauden aikana keväällä 2016. Jatkokirjelmän tarkoituksena on informoida eduskuntaa Euroopan parlamentin esittämistä muutoksista ehdotukseen.

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Rikosprosessuaalisilla oikeusturvakeitoilla lisätään jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin ja sitä kautta luodaan paremmat edellytykset tuomioiden ja päätösten vastavuoroiselle tunnustamiselle.

Direktiivin tärkeimmät kysymykset ovat liittyneet soveltamisalaan siltä osin kuin direktiivi edellyttäisi oikeusavun laajentamista vähäisinä pidettävien rikosasioiden käsittelyyn. Nämä kysymykset on ratkaistu neuvoston yleisnäkemyksessä Suomen kannattamalla tavalla. Yleisnäkemykset vastaa muutenkin eduskunnan vahvistamaa Suomen kantaa.

Euroopan parlamentin mietinnössä ehdotetaan komission ehdotuksesta ja yleisnäkemyksestä poiketen, että direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin ensivaiheen oikeusavun lisäksi myös tavalliseen oikeusapuun ja että vapauden menetys ei olisi enää oikeusavun myöntämisen edellytys. Mietintö eroaa muutenkin eräiltä osin neuvoston yleisnäkemyksestä (esimerkiksi rajatumpi poikkeus vähäisten rikkomusten osalta artikla 2(2), ensivaiheen oikeusavun kesto artikla 4(3), oikeusapuun liittyvien kustannusten takaisinperinnän rajoittaminen artikla 4(5), oikeusavun myöntämisen tarve- ja aiheellisuusharkinta sekä tiedottamisvelvollisuus uusi artikla 4a, eurooppalaisen pidätysmääräyksen mukaan etsityn henkilön oikeus oikeusapuun artikla 5 ja oikeusavun tehokkuutta ja laatua säätelevä uusi artikla 5a), eikä tässä vaiheessa voida vielä varmuudella ennakoida, millaiseksi direktiiviehdotuksen sisältö trilogineuvotteluiden tuloksena muotoutuu. Näiltä osin Suomen kantaa ei kuitenkaan ole toistaiseksi tarvetta tarkistaa. Tässä U-kirjeessä keskitytään soveltamisalan laajennuksiin, jotka eivät ole asian eduskuntakäsittelyssä olleet aikaisemmin esillä.

Soveltamisalan laajentaminen

Komission ehdotuksen ja neuvoston yleisnäkemyksen mukaan direktiiviä sovellettaisiin rikosoikeudellisissa menettelyissä epäiltyjen tai syytettyjen henkilöiden, jotka ovat menettäneet vapautensa, oikeuteen saada ensivaiheen oikeusapua. LIBE-valiokunnan mietinnössä ehdotetaan, että soveltamisala laajennettaisiin koskemaan epäiltyjen tai syytettyjen henkilöiden oikeut-

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2015 vp

ta sekä ensivaiheen että tavanomaiseen oikeusapuun ja että vapauden menettäminen ei olisi oikeusavun saamisen edellytyksenä.

Mietinnön perustana olevien muutosehdotusten perusteluissa todetaan, että komission ehdotus rajoittuu oikeuteen ensivaiheen oikeusapuun vapautensa menettäneille epäillyille tai syytetyille rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä oikeuteen ensivaiheen oikeusapuun ja oikeusapuun eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena oleville henkilöille. Muut oikeutta oikeusapuun koskevat näkökohdat on sisällytetty erilliseen komission suositukseen (C(2013)8179/2). Komission noudattama lähestymistapa ei lisää oikeusvarmuutta eikä tarjoa epäillyille tai syytetyille selvyyttä siitä, missä määrin heillä on tosiasiaa oikeus oikeusapuun ja minkä laatuista oikeusapu on. Siksi direktiivin soveltamisalaan olisi sisällyttävä oikeus sekä ensivaiheen että tavanomaiseen oikeusapuun kaikissa olosuhteissa. Tässä suhteessa direktiivillä olisi oltava sama soveltamisala kuin oikeudesta käyttää avustajaa annetulla direktiivillä 2013/48/EU.

Soveltamisalan laajentaminen edellä kuvatulla tavalla muuttaisi perustavalla tavalla komission alkuperäistä ehdotusta. Laajentaminen edellyttäisi laajoja uusia keskusteluja sekä muun muassa uutta vaikutusarviointia. Laajentamisella saattaisi olla huomattavaa taloudellista merkitystä. Voidaan myös kysyä, onko laajentamiselle todellista tarvetta, sillä komissio ei ole ehdotusta tehdesään näin katsonut. Muusta kuin ensivaiheen oikeusavusta komissio antoi erillisen suosituksen. Lisäksi on huomattava, että oikeus käyttää avustajaa ei tarkoita oikeutta valtion kustantamaan oikeusapuun.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin soveltamisalan laajentaminen esitetyllä tavalla neuvotte-lujen tässä vaiheessa ei ole perusteltua.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että myös tässä soveltamisalan lähtökohdaksi on otettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamat vaatimukset siten kuin ne ilmenevät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Sääntelyn tulee olla tarkoituksenmukaista ja riittävän joustavaa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä tarkoitettussa Euroopan komission direktiiviehdotuksessa määritellään vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan vapautensa menettäneiden epäiltyjen tai syytettyjen oikeuteen saada oikeusapua rikosoikeudellisten menettelyjen ensivaiheessa sekä eurooppalaisen pidätysmääräyksen mukaisen menettelyn kohteena olevien henkilöiden oikeuteen saada oikeusapua menettelyjen ensivaiheessa ja myöhemmissä vaiheissa. Ehdotukseen liittyy komission suositus rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen oikeudesta oikeusapuun rikosoikeudellisissa menettelyissä. Suosituksella pyritään edistämään jäsenvaltioiden lähentymistä oikeusavun myöntämisperusteiden arvioimisessa.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena ei ole yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden oikeusapujärjestelmiä, vaan varmistaa, että rikosoikeudellisissa menettelyissä vapautensa menettäneillä epäillyillä tai syytetyillä on mahdollisuus saada valtion kustantamaa oikeusapua rikosoikeudellisten menettelyjen ensivaiheessa jo ennen varsinaisen oikeusapupäätöksen tekemistä. Saadun selvityksen mu-

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2015 vp

kaan Suomen oikeustila pitkälti vastaa ehdotuksen velvoitteita, mutta joissakin jäsenvaltioissa uudistus saattaa olla merkittävä. Lakivaliokunta suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti.

Valiokunta kiinnitti direktiiviehdotuksesta antamassaan aiemmassa lausunnossa huomiota siihen, että ehdotus edellyttäisi oikeusavun laajentamista vähäisinä pidettävien rikosasioiden käsittelyssä (LaVL 5/2014 vp). Valiokunta piti tärkeänä, että muun muassa prosessiekonomisten syiden vuoksi ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta vielä tarkoin pohdittaisiin. Saadun selvityksen mukaan direktiiviehdotukseen on neuvoston maaliskuussa 2015 saavuttamassa yleisnäkemyksessä saatu joustavuutta Suomen tavoitteiden mukaisesti, sillä siihen on tehty poikkeuksia vähäisten rikosten osalta. Ensinnäkään direktiiviä ei sovellettaisi vähäisiin rikosasioihin, joissa muu kuin tuomioistuin määrää rangaistuksen (rikesakko- ja rangaistusmääräysasiat) tai joissa vapauden menetystä ei voida määrätä seuraamukseksi (a artiklan 3 a kohta). Lisäksi vähemmän vakavissa rikosasioissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää, että ensivaiheen oikeusapua annetaan vain, mikäli oikeudenmukaisuus sitä edellyttää (4 artikla 2 a kohta). Valiokunta pitää neuvoston yleisnäkemyksen ratkaisua Suomen tavoitteiden mukaisena.

Neuvoston yleisnäkemyksestä poiketen Euroopan parlamentti ehdottaa direktiiviehdotuksen soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että vapaudenmenetys ei olisi edellytyksenä oikeusavun myöntämiselle. Lisäksi parlamentti ehdottaa, että direktiivi kattaa paitsi ensivaiheen oikeusavun myös tavanomaisen oikeusavun, jolla tarkoitetaan oikeusapupäätökseen perustuvaa oikeusapua.

Lakivaliokunta ei kannata Euroopan parlamentin ehdotuksia, koska ne laajentavat direktiivin soveltamisalaa merkittävästi ja niillä saattaisi olla huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Valiokunta pitää myös riittävänä, että tavanomaisesta oikeusavusta annetaan komission suositus, eikä sitä säännellä parlamentin ehdottamin tavoin direktiivillä. Soveltamisalan laajentaminen parlamentin ehdottamalla tavalla edellyttäisi myös laajojen uusien keskustelujen aloittamista, mitä ei voida pitää neuvottelujen tässä vaiheessa perusteltuna eikä tarkoituksenmukaisena.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että asiaa koskevia unioniasiakirjoja on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa pidetty vaikeaselkoisina. Tämä on ongelmallista kannan muodostamisen kannalta. Unioniasiakirjojen selkeyteen tulisikin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2015 vp

jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila