

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2010 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 12 päivänä heinäkuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rikosoikeuden alan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä (U 25/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Lisäksi suuri valiokunta on 1 päivänä lokaakuuta 2010 lähettänyt asiaa koskevan jatkokirjelmän 1. OM 29.09.2010 lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- kansainvälisten asioiden johtaja Erkki Hämäläinen, sisäasiainministeriö, edustaen myös valtiovarainministeriötä
- kehityspäällikkö, poliisiylitarkastaja Tomi Vuori, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Tuuli Eerolainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Asianajajaliitto
- professori Raimo Lahti.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

Belgian kuningaskunta, Bulgarian tasavalta, Viron tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Slovenian tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta ovat 29 päivänä huhtikuuta 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).

Eurooppalaisella tutkintamääräyksellä on tarkoitus korvata omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa 22 päivänä heinäkuuta 2003 tehty neuvoston puitepäättös 2003/577/YOS (jäljempänä jäädyttämispuitepäättös), 18 päivänä joulukuuta 2008 tehty puitepäättös eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä 2008/978/YOS (jäljempänä

eurooppalainen todisteiden luovuttamismääräys) sekä rikosasioissa annettavaa keskinäistä oikeusapua koskevat eri välineet siltä osin kuin ne käsittelevät todisteiden hankkimista rikos-oikeudellista menettelyä varten.

Eurooppalainen tutkintamääräys voidaan antaa yhden tai useamman erityisen tutkintatoimen suorittamiseksi täytäntöönpanovaltiossa todisteiden keräämiseksi. Eurooppalainen tutkintamääräys on soveltamisalaltaan horisontaalinen ja soveltuu sen vuoksi miltei kaikkiin tutkintatoimiin.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen yksinkertaistaa ja korvata todisteiden hankintaa ja luovuttamista koskevat EU-säännökset yhdellä kokonaisvaltaisella instrumentilla. Erityisesti käytännön toimijoiden kannalta olisi tärkeää, että oikeusavun pyytämistä ja siihen vastaamista helpottamaan luodut instrumentit olisivat mahdollisimman selkeitä ja helppokäyttöisiä. Lainsäädännön pirstaloitumista tulisi välttää. Valtioneuvosto pitää hyvänä myös sitä, että direktiiviehdotus perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle eikä siten edellytä jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisoinnista.

Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että tavoite selkeydestä tai helppokäyttöisyydestä ei ole ehdotuksessa täysin toteutunut. Direktiivistä tulisi mahdollisimman yksiselitteisesti ilmetä ne yhteistyön muodot, joita direktiivi kattaa. Lisäksi direktiivin suhdetta voimassa oleviin sopimuksiin ja järjestelyihin tulee selkeyttää säätämällä tarkasti niistä tilanteista, joissa edellä mainit-

tujen sijasta sovelletaan direktiivin säännöksiä. Tältä osin ehdotus ei ole tarkkarajainen ja direktiivin soveltamisala on osittain harmaalla alueella.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen tulee aktiivisesti vaikuttaa siihen, että direktiivin tarkoittamaa tutkintamääräystä koskeva päätöksenteko ja täytäntöönpano soveltuvat suomalaisen järjestelmään. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate edellyttää sitä, että eri valtioiden erilaisiin oikeusjärjestelmiin luotetaan. Direktiiviehdotus kattaa aikaisempia vastavuoroisen tunnustamisen instrumentteja laajemmin keskeiset esitutkintaviranomaisten käytössä olevat kansainvälisen yhteistyön menetelmät. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että jäsenvaltioilla on oikeus määrittää toimivaltainen viranomaisen kansallisen järjestelmänsä mukaisesti niin tutkintamääräyksen antamisen kuin myös niiden täytäntöönpanon osalta. Direktiiviehdotuksen tulee mahdollistaa laaja-alainen oikeusapuyhteistyö Suomen ollessa sekä oikeusapua tarvitseva että sitä antava osapuoli.

Lisäksi lähtökohtana tulisi olla, että erityisesti syvälle perusoikeuksiin kajoavissa pakkokeinoissa, erityisesti hankittaessa todisteita epäkonventionaalisia tukintamenetelmiä käyttäen, menettelyn edellytysten tulisi määräytyä täytäntöönpanovaltion lain mukaan. Direktiivissä tulisi myös olla erityiset säännökset tällaisista tukintamenetelmistä, eikä sääntelyä tulisi jättää muista säännöksistä johdetun vaikeaselkoisen tulkinnan varaan. Tämä linja vastaisi myös valtioneuvoston kantaa jäsenvaltioiden välistä todisteiden hankkimista rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamista koskevaan komission vihreään kirjaan (E 167/2009 vp).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotuksella pyritään yksinkertaistamaan ja korvaamaan todisteiden hankintaa ja luovuttamista koskevat EU:n puitepäättökset sekä rikosasioissa annettavaa keskinäistä

oikeusapua koskevat eri instrumentit siltä osin kuin ne koskevat todisteiden hankkimista rikos-oikeudellista menettelyä varten. Tarkoituksena on helpottaa todisteiden hankintaa toisesta jäsenvaltiosta rikosasian käsittelyä varten ja

näin nopeuttaa rikosasian käsittelyä. Lakivaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja suhtautuu ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Valiokunta keskittyy lausunnoissaan kysymykseen toimivaltaisesta viranomaisesta.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan mukaan määräyksen antaneella viranomaisella tarkoitetaan ensinnäkin kyseessä olevassa asiassa toimivaltaista tuomaria, tuomioistuinta, tutkintatuomaria tai yleistä syyttäjää. Lisäksi määräyksen antaneella viranomaisella tarkoitetaan jotain muuta määräyksen antaneen valtion määrittelemää oikeusviranomaista, joka kyseisessä tapauksessa toimii tutkintaviranomaisena rikosoikeudellisessa menettelyssä ja jolla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivalta antaa todisteiden keräämistä koskeva määräys. Suomen kannalta artiklaehdotus kattaisi paitsi tuomioistuinten ja syyttäjien myös esitutkintaviranomaiset.

Saadun selvityksen mukaan komissio ja osa jäsenvaltioista eivät kuitenkaan kannata muun kuin tuomioistuinten tai syyttäjien nimeämistä toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Tämä johtuu pitkälti siitä, että direktiiviehdotus perustuu unionin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, jonka toimivuus edellyttää, että jäsenvaltiot luottavat toistensa oikeusjärjestelmiin ja viranomaisiin. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuva yhteistyö on velvoittavampaa kuin perinteinen oikeusapuyhteistyö, jossa pyynnön vastaanottavalla valtiolla on harkintavaltaa sen suhteen, laitetaanko pyyntö täytäntöön vai ei. Sen sijaan direktiiviehdotuksen tarkoittamassa yhteistyössä on kyse määräyksestä, jonka vastaanottava jäsenvaltio on lähtökohtaisesti velvollinen panemaan täytäntöön. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta ja sen edellyttämästä luottamuksesta katsotaan seuraavan, että määräyksen antavan viranomaisen tulee olla oikeusviranomainen eli joko tuomioistuin tai syyttäjä.

Direktiiviehdotuksen määritelmän kohtaan vastustuksen vuoksi neuvoston työryhmän puheenjohtaja on esittänyt erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja toimivaltaisen viranomaisen määrittelylle. Saadun tiedon mukaan kannatusta on

saanut sellainen kompromissimalli, jossa edellytettäisiin, että silloin, kun määräyksen on antanut muu kuin oikeusviranomainen, määräys tulisi vahvistuttaa oikeusviranomaisella.

Lakivaliokunnan kuulemisessa on ilmennyt, ettei toimivaltaisen viranomaisen määrittelystä vallitse yhteisymmärrystä oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön välillä. Oikeusministeriö kannattaa ensisijaisesti sitä, että toimivaltainen viranomainen tarkoittaa vain oikeusviranomaista eli tuomioistuinta ja syyttäjää. Oikeusministeriö voi kuitenkin toissijaisesti hyväksyä edellä selvitetyn puheenjohtajavaltion esittämän kompromissimallin tarkoittaman vahvistusmenettelyn. Sen sijaan sisäasiainministeriö on ensisijaisesti kannattanut direktiiviehdotuksen määritelmää ja vasta toissijaisesti puheenjohtajavaltion kompromissimallia.

Lakivaliokunta toteaa, että kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta on ollut jo aiemmissa yhteyksissä esillä useissa vastavuoroisen tunnustamisen instrumenteissa (jäädättämissuhteiden päätös, eurooppalainen pidätysmääräys ja eurooppalainen todisteiden luovuttamismääräys). Oikeusviranomaisella eli tuomioistuimella ja syyttäjällä on näissä instrumenteissa keskeinen asema, ja ne on johdonmukaisesti pantu tällä tavoin myös kansallisesti täytäntöön, vaikkakin eurooppalaisen todisteiden luovuttamismääräyksen osalta on tietyin rajoituksin ja edellytyksin hyväksytty myös esitutkintaviranomaisen nimeäminen määräyksen antavaksi viranomaiseksi (LaVM 7/2010 vp — HE 268/2009 vp). Se, että yhteisön instrumenteissa toimivaltaisen viranomaisen katsotaan tarkoittavan oikeusviranomaista, perustuu edellä selvitettyyn tarpeeseen vahvistaa vastavuoroisen tunnustamisen edellyttämää luottamusta jäsenvaltioiden välillä, minkä katsotaan edellyttävän päätösten tekemistä samantasoisesti. Taustalla on myös se, että toisin kuin Suomessa, muissa unionin jäsenvaltioissa tutkinnanjohtajana toimii pääsääntöisesti tutkintatuomari tai syyttäjä. Suomessa syyttäjän asema on siten unionin rikosoikeudellisessa yhteistyössä muotoutunut vahvemaksi kuin se on kansallisessa menettelyssä. Toisaalta myös kansallisessa menettelyssä

sä syyttäjällä ja poliisilla on velvollisuus toimia yhteistyössä esitutkinnassa ja tämä yhteistyövelvollisuus koskee muun ohella kaikkia kansainvälisliityntäisiä rikosasioita, jollaisista myös nyt käsiteltävässä direktiiviehdotuksessa on kyse.

Nyt käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen yhteydessä lakivaliokunta pitäisi parhaimpana vaihtoehtona sitä, että toimivalta antaa tutkintamääräys rajoitettaiisiin oikeusviranomaisiin eli tuomioistuimeen ja syyttäjään. Tällaista ratkaisua puoltaisivat niin johdonmukaisuus- ja selkeyssyyt kuin myös jäsenvaltioiden välisen luottamuksen vahvistaminen. Ratkaisu koskisi vain unionin rikosoikeudellista yhteistyötä, eikä se vaikuttaisi siihen, miten todisteita hankitaan kansallisessa menettelyssä.

Lakivaliokunta kuitenkin yhteisymmärrykseen pääsemiseksi hyväksyy kompromissimallin tarkoittaman vahvistusmenettelyn, vaikkakin se on monimutkaisempi yhteistyön muoto kuin pelkästään oikeusviranomaisten välinen yhteistyö. Jos vahvistusmenettely jatkoneuvot-

teluissa hyväksytään, lakivaliokunta pitää tärkeänä, että neuvotteluissa pyritään sellaiseen ratkaisuun, joka olisi käytännön soveltamistilanteita ajatellen mahdollisimman selkeä ja rikosasian käsittelyn kannalta mahdollisimman nopea ja tehokas. Suomen järjestelmässä ei tulisi tapauskohtaisesti joutua arvioimaan, tuleeko tutkintamääräys vahvistuttaa oikeusviranomaisella vai ei. Lisäksi lakivaliokunta katsoo, että siinä vaiheessa, kun sääntelyä pannaan kansallisesti täytäntöön, vielä arvioidaan, millainen toimivaltaista viranomaista koskeva ratkaisu soveltuu parhaiten Suomen järjestelmään. Syyttäjän ja poliisin yhteistyötä näissä asioissa on jatkossa tiivistettävä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2010

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
Sampsa Kataja /kok
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /kesk
Kari Uotila /vas
Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Olisimme pitäneet parhaana ratkaisuna kansallisesti toimivaltaisen viranomaisen määrittämistä siten kuin se oli tehty direktiiviehdotuksen 2 artiklassa. Tämä olisi mahdollistanut sen, että jäsenvaltioilla olisi ollut oikeus määrittää toimivaltainen viranomainen kansallisen järjestelmänsä mukaisesti niin tutkintamääräysten antamisen kuin niiden täytäntöönpanonkin osalta.

Pidämme hyväksyttävänä, että lakivaliokunta hyväksyy kompromissiratkaisuna puheenjohtajamaan esille ottaman validointimenettelyn. Mielestämme jatkoneuvotteluissa tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että validointimenettelyä käytettäisiin vain niissä tutkintamääräyksissä, joita vastaanottavat maat eivät pane täytäntöön ilman validointia. Kaikkia tutkintamääräyksiä ei tarvitsisi validoida.

Näin ollen todisteiden hankintaan liittyvä yhteistyö Suomen kannalta keskeisten maiden kanssa voitaisiin järjestää jatkossakin joustavasti, vaikka validointimenettely otettaisiin direktiivin soveltamisessa käyttöön. Me emme pidä ongelmallisena sitä, että niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka nimenomaisesti edellyttävät yksittäistapauksessa virallisen syyttäjän antamaa tutkintamääräystä, validointi tehdään. Päätöksenteo tapahtuu tällöin tutkinnanjohtajan ja syyttäjän yhteistyönä.

Yhdymme lakivaliokunnan lausuntoon muilta osin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakivaliokunnan olisi lausunnonsaan tullut ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2010

Esko Ahonen /kesk
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Mirja Vehkaperä /kesk

Mauri Salo /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps