

U 32/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (oikeus
avustajaan rikosoikeudellisissa menettelyissä ja pidätetyn
oikeus yhteydenpitoon)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä kesäkuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktii-

viksi oikeudesta avustajaan rikosoikeudellisissa menettelyissä ja pidätetyn oikeudesta yhteydenpitoon sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2011

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Lainsäädäntöjohtaja Asko Välimaa

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
9.9.2011

EU/2011/1189

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI OIKEUDESTA AVUSTAJAAN RIKOSOIKEUDELLISISSA MENETTELYISSÄ JA PIDÄTETYN OIKEUDESTA YHTEYDENPITOON**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 8 päivänä kesäkuuta 2011 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi oikeudesta avustajaan rikosoikeudellisissa menettelyissä ja pidätetyn oikeudesta yhteydenpitoon (KOM(2011) 326 lopullinen).

Direktiivillä määritettäisiin epäillyn tai syytetyn oikeutta avustajaan ja pidätetyn oikeutta yhteydenpitoon koskevat vähimmäisvaatimukset, joita olisi sovellettava rikosoikeudellisissa menettelyissä koko Euroopan unionin alueella.

OSA-neuvosto hyväksyi marraskuussa 2009 päätöslauselman etenemissuunnitelmasta, jonka mukaan Euroopan unionin tasolla on toteutettava toimenpiteitä epäillyn tai syytetyn etenemissuunnitelmassa lueteltujen prosessuaalisten oikeuksien vahvistamiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä. Direktiiviehdotus oikeudesta avustajaan ja pidätetyn oikeudesta yhteydenpitoon on yksi tässä etenemissuunnitelmassa tarkoitetuista toimenpiteistä.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen 2 artiklan mukaan direktiiviä sovellettaisiin epäiltyihin ja syytettyihin sekä eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena oleviin henkilöihin. Ehdotuksen 3 artiklan mukaan epäillyille ja syytetyille olisi myönnettävä oikeus käyttää avustajaa niin pian kuin mahdollista ja joka tapauksessa a) ennen kuulustelun alkamista, b) toteutettaessa prosessuaalista tai todisteiden keräämistä koskevaa toimenpidettä, johon vaaditaan tai jossa sallitaan henkilön läsnäolo kansallisen lain mukaan, ellei tämä haittaisi todisteiden

hankkimista ja c) vapaudenmenetyksen alkamisesta lähtien. Oikeus käyttää avustajaa on myönnettävä sellaisena ajankohtana ja sellaisella tavalla, että epäilty tai syytetty kykenee tehokkaasti käyttämään oikeuttaan puolustukseen. Ehdotuksen 4 artiklassa määritellään tarkemmin, mitä oikeuteen käyttää avustajaa sisältyy.

Ehdotuksen 5 artiklan mukaan vapautensa menettäneellä olisi oltava oikeus ottaa yhteyttä vähintään yhteen osoittamaansa henkilöön niin pian kuin mahdollista. Artiklan tarkoituksena on ilmoittaa tälle henkilölle vapaudenmenetyksestä. Lapsen vapaudenmenetyksestä ja sen syistä olisi ilmoitettava niin pian kuin mahdollista lapsen lailliselle edustajalle tai muulle aikuiselle. Ehdotuksen 6 artiklan mukaan ulkomaalaisen vapaudenmenetyksestä olisi ilmoitettava hänen kotimaansa konsuliviranomaisille niin pian kuin mahdollista ja ulkomaalaisella vapautensa menettäneellä olisi oltava oikeus olla yhteydessä konsuliviranomaisiin. Ehdotuksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että epäillyn tai syytetyn ja hänen avustajansa yhteydenpidon luottamuksellisuus turvataan.

Ehdotuksen 8 artiklan mukaan jäsenvaltioilla ei olisi mahdollisuutta poiketa direktiivin säännöksistä paitsi, poikkeuksellisissa olosuhteissa, ehdotuksen 3 artiklan, 4 artiklan 1-3 kohtien, 5 artiklan ja 6 artiklan säännöksistä artiklassa tarkemmin määrätyillä edellytyksillä. Artiklan mukaan säännöksistä poikkeaminen on mahdollista ainoastaan oikeusviranomaisen yksittäistapauksessa tekemällä perustellulla päätöksellä. Ehdotuksen 9 artiklassa on säännökset siitä, millä edellytyksillä epäilty tai syytetty voisi luopua direktiivin mukaisesta oikeudesta avustajaan.

Ehdotuksen 10 artikla koskee sellaisten henkilöiden oikeuksia, jotka ovat kuulustelun aikana muuttuneet epäillyiksi.

Ehdotuksen 11 artikla koskee eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena olevan henkilön oikeutta avustajaan. Artiklan 1 kohdan mukaan luovutettavaksi pyydetyllä henkilöllä olisi täytäntöönpanovaltiossa oikeus avustajaan viipymättä pidättämisen jälkeen. Artiklan 2 kohdan mukaan luovutettavaksi pyydetyn oikeus avustajaan täytäntöönpanovaltiossa olisi sisällöltään vastaava kuin epäillyn ja syytetyn oikeus avustajaan ehdotuksen 4 artiklan mukaan. Artiklan 3 kohdan mukaan luovutettavaksi pyydetyllä olisi lisäksi pyynnöstään oikeus avustajaan myös pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa. Artiklan 4 kohdan mukaan tämän avustajan oikeus suorittaa toimenpiteitä rajoittuisi täytäntöönpanovaltiossa toimivan avustajan avustamiseen.

Ehdotuksen 12 artikla sisältää oikeusapua koskevat säännökset. Artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa nykyisin voimassa olevia epäedullisempia säännöksiä oikeudesta oikeusapuun, kun henkilölle tämän direktiivin mukaisesti myönnetään oikeus käyttää avustajaa. Ehdotuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan henkilön käytettävissä olisi oltava tehokas oikeussuojakeino tilanteessa, jossa hänen oikeuttaan avustajaan on loukattu. Artiklan 2 kohdan mukaan epäillyn tai syytetyn tulisi päästä samaan asemaan, jossa hän olisi ollut, jos loukkausta ei olisi tapahtunut. Artiklan 3 kohdan mukaan epäillyn tai syytetyn lausumia tai todisteita, joita hankittaessa on loukattu epäillyn tai syytetyn oikeutta avustajaan tai poikettu tästä oikeudesta 8 artiklan mukaisesti, ei saisi käyttää todisteina häntä vastaan, paitsi silloin kuin tällaisten todisteiden käyttäminen ei vaikuta hänen puolustautumisoikeuksiinsa.

Ehdotuksen 14 artiklan mukaan tällä direktiivillä ei rajoiteta perusoikeuskirjassa, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa, muissa kansainvälisen oikeuden säännöksissä tai minkään jäsenvaltion laissa turvattuja oikeuksia tai menettelyllisiä takeita eikä poiketa niistä, jos ne tarjoavat direktiiviä korkeatasoisemman suojan.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Eduskunnan maaliskuussa 2011 hyväksymässä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistuksessa tarkennettiin sääntelyä, joka koskee oikeutta käyttää avustajaa esitutkinnassa. Säännökset epäillyn oikeudesta käyttää avustajaa esitutkinnassa on uuden esitutkintalain 4 luvun 10 §:ssä. Asianosaisella on oikeus käyttää valitsemaansa avustajaa esitutkinnassa. Muussa kuin suppeassa esitutkinnassa käsiteltävässä asiassa asianosaiselle on ennen hänen kuulemistaan kirjallisesti ilmoitettava hänen oikeudestaan käyttää avustajaa esitutkinnassa. Rikoksesta epäillylle tästä oikeudesta on ilmoitettava viipymättä, kun hän menettää vapautensa kiinniottamisen, pidättämisen tai vangitsemisen yhteydessä. Esitutkintaviranomaisen on muutenkin selvittävään rikokseen, rikoksen selvittämiseen ja asianosaisen henkilöön liittyvät seikat huomioon ottaen huolehdittava siitä, että asianosaisen oikeus käyttää avustajaa tosiasiallisesti toteutuu hänen sitä halutessaan. Voimassa olevassa laissa avustajan käyttämisestä ja siitä tehtävistä ilmoituksista säädetään esitutkintalain (449/1987) 10 § ja 29 §:ssä.

Uuden esitutkintalain 4 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan rikoksesta epäiltynä kiinniotetulla, pidätetyllä tai vangitulla on oikeus pitää yhteyttä avustajaansa tapaamalla, kirjeitse ja puhelimitse siten kuin tutkintavankeuslaissa (768/2005) ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa (841/2006) tarkemmin säädetään. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 7 luvun 1 §:n mukaan vapautensa menettäneellä on aina oikeus ilman aiheetonta viivytystä tavata asiamiehensä. Vastaava säännös on tutkintavankeuslain 9 luvun 1 §:ssä. Uuden esitutkintalain 7 luvun 12 §:n mukaan asianosaisen avustajalla on oikeus olla läsnä hänen päämiestään kuulusteltaessa, jollei tutkinnanjohtaja kiellä sitä painavista rikostutkinnallisista syistä. Mainitun luvun 17 §:n mukaan asianosainen ja hänen avustajansa tai asiamiehensä voivat kuulustelussa tutkijan luvalla esittää kuulusteltavalle kysymyksiä asian selvittämiseksi. Tutkija saa päättää, että kysymykset on esitettävä hänen välityksel-

lään. Saman luvun 18 §:n mukaan tutkija saa poistaa kuulustelutilaisuudesta henkilön, joka käytöksellään häiritsee kuulustelua tai jonka läsnäolo muuten vaikeuttaa asian selvittämistä. Vastaavat säännökset läsnäolosta kuulustelusta ja kysymysten tekemisestä on voimassa olevan esitutkintalain 31, 34 ja 35 §:ssä.

Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistuksessa tarkennettiin vapaudenmenetyksestä ilmoittamista koskevaa sääntelyä. Uusien säännösten mukaan pidätetyn ja kiinni otetun vapaudenmenetyksestä ilmoittamisesta säädetään poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 2 luvun 2 §:n 2 momentissa. Pidätetyn ja kiinni otetun vapaudenmenetyksestä on ilmoitettava pidätetyn ja kiinni otetun osoituksen mukaan hänen läheiselleen tai muulle henkilölle. Jos ilmoittamisesta on erityistä haittaa rikoksen selvittämiseksi, ilmoittamista pidättämisestä voidaan päällystään kuuluvan poliisimiehen päätöksellä lykätä enintään kaksi vuorokautta kiinniottamisesta ja ilmoittamista kiinniottamisesta voidaan lykätä tai se voidaan jättää tekemättä. Ilmoitusta ei saa ilman erityistä syytä tehdä vastoin pidätetyn tai kiinni otetun tahtoa. Voimassa olevassa laissa vapaudenmenetyksestä ilmoittamisesta säädetään pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 7 §:ssä ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 2 luvun 2 §:ssä.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 7 luvun 6 §:n mukaan ulkomaisella vapautensa menettäneellä on oikeus olla yhteydessä hänen kotimaataan edustavaan diplomaattiseen edustustoon tai konsuliedustustoon, jollei yhteyksiä ole laissa rajoitettu. Mainitun lain 2 luvun 3 §:n mukaan ulkomaiselle vapautensa menettäneelle on tiedotettava tästä mahdollisuudesta olla yhteydessä kotimaansa edustustoon. Tutkintavankien osalta vastaavat säännökset on tutkintavankeuslain 9 luvun 7 §:ssä ja 2 luvun 3 §:ssä.

Uuden esitutkintalain 4 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on huolehdittava siitä, että epäillyn ja hänen avustajansa yhteydenpidon luottamuksellisuus turvataan.

Vapautensa menettäneen yhteydenpidon rajoittamisesta säädetään uuden pakkokeino-

lain 4 luvussa. Uudet säännökset vastaavat pitkälti voimassa olevan pakkokeinolain 1 luvun 18 b §:n säännöksiä. Uuden pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan ollessa kesken voidaan rajoittaa kiinni otetun, pidätetyn ja tutkintavangin yhteydenpitoa muuhun henkilöön, jos on syytä epäillä, että yhteydenpito vaarantaa kiinniottamisen, pidättämisen tai tutkintavankeuden tarkoituksen. Yhteydenpitoa voidaan rajoittaa myös syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin ollessa kesken, jos on perusteltua syytä epäillä, että yhteydenpito vakavasti vaarantaa tutkintavankeuden tarkoituksen. Pykälän 2 momentin mukaan yhteydenpitoa asiamiehen kanssa ei saa rajoittaa. Yhteydenpitoa lähiomaisen tai muun läheisen kanssa ja yhteydenpitoa tutkintavankeuslain 9 luvun 7 §:ssä tarkoitetun edustuston kanssa voidaan rajoittaa ainoastaan rikoksen selvittämiseen liittyvistä erityisen painavista syistä. Yhteydenpitoa lähiomaiseen saadaan rajoittaa vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä kiinniottamisen, pidättämisen tai tutkintavankeuden tarkoituksen toteuttamiseksi.

Uuden pakkokeinolain 4 luvun 4 §:n mukaan vapautensa menettäneen yhteydenpidon rajoittamisesta kiinniottamisen ja pidättämisen aikana päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tutkintavankeuteen liittyvästä yhteydenpidon rajoittamisesta päättää vangitsemisesta päättävä tuomioistuim. Yhteydenpidon rajoittamisesta voi ennen tuomioistuinten ratkaisua väliaikaisesti päättää vankilan johtaja tai, jos tutkintavanki on sijoitettu poliisin säilytystilaan, pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (EU-luovuttamislaki, 1286/2003) 16 §:n mukaan luovutettavaksi pyydetyn kiinniottamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä siitä pakkokeinolaissa säädetään. EU-luovuttamislain 17 §:n mukaan säilössä pitämisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä tutkintavankeudesta säädetään. EU-luovuttamislain 20 §:n mukaan luovutettavaksi pyydetyllä on oikeus käyttää avustajaa. Luovutettavaksi pyydetylle on määrättävä puolustaja, jos hän sitä pyytää. Tuomioistuim määrää puolustajalle maksettavaksi kohtuullisen korvauksen, joka jää val-

tion vahingoksi. Puolustajan määräämisestä viran puolesta samoin kuin puolustajasta muutoin on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvussa säädetään. Luovutettavaksi pyydetylle, joka on otettu kiinni tai muutoin tavoitettu Suomessa, poliisin on viipymättä selvitettävä hänen oikeutensa käyttää avustajaa sekä se, että hänelle voidaan määrätä puolustaja.

Direktiiviehdotuksen säännökset epäillyn oikeudesta avustajaan ja vapautensa menettäneen oikeudesta yhteydenpitoon vastaavat pitkälti edellä mainittuja kansallisen lainsäädännön säännöksiä. Näiden oikeuksien rajoittamista koskevasta ehdotuksen 8 artiklasta aiheutuisi kuitenkin lainsäädännön muutostarpeita. Kansallisen lainsäädännön mukaan ehdotuksen 3—6 artikloista poikkeaminen perustuu yleensä painaviin rikostutkinnallisiin syihin. Ehdotuksen 8 artiklaan ei sisälly vastaavaa rikoksen selvittämiseen liittyvää rajoitusperustetta. Lisäksi kansallisen lainsäädännön mukaan poikkeamisesta yleensä päättää esitutkintaviranomainen eikä oikeusviranomainen.

Suomen kansallisessa järjestelmässä lähtökohtana on todisteiden vapaa harkinta. Kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly 13 artiklan 3 kohtaa vastaavaa säännöstä lausumien tai todisteiden kelpaamattomuudesta todisteiksi niiden hankkimisessa tapahtuneen oikeudenloukkauksen vuoksi.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 2 kohtaan. Ehdotus käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Euroopan parlamentti osallistuu päätöksentekomenettelyyn ja että ehdotuksen hyväksymiseen tarvitaan määränemmistö neuvostossa.

Jäsenvaltioiden välinen rikosoikeudellinen yhteistyö perustuu päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää jäsenvaltioiden luottamusta toistensa oikeusjärjestelmiin. Jäsenvaltioiden välisen luotta-

muksen lisäämiseksi tarvitaan yhteisiä vähimmäissäännöksiä epäillyn ja syytetyn oikeuksista. Ehdotuksen tavoitetta jäsenvaltioiden välisen luottamuksen lisäämisestä ei voida riittävällä tavalla saavuttaa yksinomaan jäsenvaltioiden omin toimin. Ehdotuksen voidaan siten katsoa olevan sopusoinnussa toissijaisuusperiaatteen kanssa.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Direktiivin tavoitteena on turvata epäillyn ja syytetyn oikeus käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä vapautensa menettäneen henkilön oikeus yhteydenpitoon läheisiinsä ja konsuliviranomaisiin. Direktiivin mukaisten oikeuksien vähimmäisvaatimustasosta sopiminen helpottaisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista jäsenvaltioiden välillä.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä ja esitutkintaa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Direktiiviehdotus on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (jaosto 7) kirjallisessa menettelyssä.

Direktiiviehdotusta on käsitelty 4.—5.7.2011 ja 26.7.2011 neuvoston työryhmässä sekä 6.9.2011 poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevässä koordinaatitokomiteassa (CATS).

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Rikosprosessuaalisilla oikeusturvatakeilla lisätään jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin ja sitä kautta luodaan paremmat edellytykset tuomioiden ja päätösten vastavuoroiselle tunnustamiselle. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että unionin tasolla luodaan vähimmäissäännöt, joilla turvataan

epäillyn tai syytetyn oikeus käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä vapautensa menettäneen henkilön yhteydenpito-oikeus.

Ehdotuksen yksityiskohtia tulee kuitenkin vielä harkita. Direktiivin säännöksissä tulee ottaa huomioon sekä oikeusturvanäkökohdat että rikoksen selvittämisen turvaaminen.

Säännösten tulee olla myös tarkoituksenmukaisia ja käytännössä toimivia. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että direktiivin säännöksissä otetaan paremmin huomioon kansallisen järjestelmän erityispiirteet, kuten vapaa todistusharkinta, sekä kansallisten viranomaisten välinen toimivallanjako.