

U 1/2014 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 27 päivänä marraskuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ensivaiheen oikeusavusta rikoksesta epäillyille tai syytetyille henkilöille,

jotka ovat menettäneet vapautensa, sekä oikeusavusta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä sekä ehdotuksesta laadittu muistio (COM(2013) 824 lopullinen).

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2014

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Hallitussihteeri Kirta Heine

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
15.1.2014

EU/2013/1770

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ENSIVAIHEEN OIKEUSAVUSTA RIKOKSESTA EPÄILLYILLE TAI SYYTETYILLE HENKILÖILLE, JOTKA OVAT MENETTÄNEET VAPAUTENSA, SEKÄ OIKEUSAVUSTA EUROOPPALAISTA PIDÄTYSMÄÄRÄYSTÄ KOSKEVISSA MENETTELYISSÄ**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 27 päivänä marraskuuta 2013 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ensivaiheen oikeusavusta rikoksesta epäillyille tai syytetyille henkilöille, jotka ovat menettäneet vapautensa, sekä oikeusavusta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevista menettelyissä (KOM(2013) 824 lopullinen).

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. Vähimmäisvaatimuksia 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. Nyt kysymyksessä oleva direktiiviehdotus kuuluu tämän etenemissuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin.

Direktiiviehdotukseen liittyy komission suositus rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen oikeudesta oikeusapuun rikosoikeudellisissa menettelyissä (C(2013) 8179).

Direktiiviehdotus ja siihen liittyvä suositus ovat osa komission toimenpidepakettia, jon-

ka tavoitteena on vahvistaa rikosoikeudellisiin menettelyihin liittyviä oikeusturvatakeita. Paketin muut osat ovat syyttömyysolettamaa koskeva direktiiviehdotus (KOM(2013) 821 lopullinen), ehdotus rikoksista epäiltyjen tai syytettyjen lasten oikeuksia koskevaksi direktiiviksi (KOM(2013) 822 lopullinen) sekä komission suositus haavoittuvassa asemassa olevista epäillyistä (C(2013) 8178). Toimenpidepaketin kokonaisuutta esitellään komission tiedonannossa KOM(2013) 820 lopullinen.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotettua direktiiviä sovellettaisiin rikosoikeudellisissa menettelyissä epäiltyihin tai syytettyihin, jotka ovat menettäneet vapautensa ja joilla on oikeus avustajaan direktiivin 2013/48/EU mukaisesti sekä eurooppalaista pidätysmääräystä koskevista menettelyissä etsittyihin henkilöihin (2 artikla).

Oikeusavulla tarkoitetaan jäsenvaltion myöntämää rahoitusta ja apua, jolla varmistetaan, että oikeutta avustajaan voidaan tosiasiallisesti käyttää. Ensivaiheen oikeusavulla tarkoitetaan vapautensa menettäneelle henkilölle jo ennen oikeusapupäätöksen tekemistä annettavaa oikeusapua (3 artikla).

Ehdotetun direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että vapautensa menettäneillä epäillyillä tai syytetyillä henkilöillä sekä täytäntöönpanojäsenvaltiossa vapautensa menettäneillä etsityillä henkilöillä on halutessaan oikeus saada ensivaiheen oikeusapua. Ensivaiheen oikeusapua on myönnettävä ilman aiheetonta viivästystä vapaudenmenetyksen jälkeen ja joka tapauksessa ennen

kuulustelua. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että ensivaiheen oikeusapua annetaan siinä määrin kuin on tarpeen, jotta oikeus avustajaan tosiasiallisesti toteutuu (4 artikla).

Ehdotuksen mukaan oikeuden ensivaiheen oikeusapuun tulisi olla voimassa siihen asti, kun toimivaltainen viranomainen on tehnyt lainvoimaisen päätöksen siitä, onko epäillyllä tai syytetyllä oikeus oikeusapuun. Jos oikeusapuhakemus hyväksytään, oikeus ensivaiheen oikeusapuun lakkaa, kun avustaja on nimitetty. Jäsenvaltiot voivat ehdotuksen mukaan säätää kansallisessa lainsäädännössä, että ensivaiheen oikeusavun kustannukset voidaan periä myöhemmin takaisin epäiltyltä, syytetyltä tai etsityltä henkilöltä, joka ei täytä kansallisen lainsäädännön mukaisesti sovellettavia oikeusavun myöntämisperusteita (4 artikla).

Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen mukaisessa menettelyssä etsityllä henkilöllä on oikeus oikeusapuun täytäntöönpanojäsenvaltiossa siitä lähtien, kun hänet pidätetään siihen asti kun hänet luovutetaan tai, jos häntä ei luovuteta, siihen asti kun tätä koskeva päätös saa lainvoiman. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että pidätetyllä henkilöllä on mahdollisuus saada oikeusapua sekä pidätysmääräyksen antaneessa että täytäntöönpanojäsenvaltiossa (kaksinkertainen puolustautumis-oikeus). Oikeutta oikeusapuun voidaan arvioida etsityn henkilön varojen perusteella sekä sen perusteella, edellyttääkö oikeuden toteutuminen oikeusavun myöntämistä asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettavien myöntämisperusteiden mukaisesti (5 artikla).

Direktiivissä olisi lisäksi säännös direktiivin säännösten soveltamista koskevien tietojen keräämisestä (6 artikla).

Direktiivi olisi pantava täytäntöön Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen perusoikeuksien ja periaatteiden mukaisesti (johdanto-osan kappale 18). Direktiivissä säädettäisiin vähimmäissäännöistä, joita olisi tulkittava Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Direktiivi ei rajoittaisi perusoikeuskirjan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai muiden kansainvälisen

oikeuden säännösten tai jäsenvaltioiden lainsäädännön turvaamia oikeuksia (7 artikla ja johdanto-osan kappale 19).

Direktiiviehdotukseen liittyvällä rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen oikeutta oikeusapuun rikosoikeudellisissa menettelyissä koskevalla komission suosituksella pyritään edistämään jonkinasteista lähentymistä oikeusavun myöntämisperusteiden arvioimisessa jäsenvaltioissa, ja kannustetaan jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, joilla tehostetaan oikeusapupalveluja ja niiden hallintoa ja parannetaan niiden laatua.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Kansallisessa lainsäädännössä on direktiiviehdotusta vastaavat säännökset epäillyn, syytetyn tai pidätetyn oikeudesta oikeusapuun rikosoikeudellisen menettelyn aikana.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan rikoksesta epäillyllä on oikeus itse huolehtia puolustuksestaan esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. 2 momentin mukaan hänelle on pyynnöstä määrättävä puolustaja, jos 1) häntä epäillään tai hänelle vaaditaan rangaistusta rikoksesta, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta, tai tällaisen rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta siihen; tai 2) hän on pidätetty tai vangittuna.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään direktiiviehdotusta tiukemmasta oikeussuojasta tietyissä tapauksissa. Momentin mukaan epäillylle on määrättävä puolustaja viran puolesta, kun 1) epäilty ei kykene puolustamaan itseään; 2) epäilty, jolla ei ole puolustajaa, on alle 18-vuotias, jollei ole ilmeistä, että hän ei tarvitse puolustajaa; 3) epäillyn valitsema puolustaja ei täytä puolustajalle asetettavia vaatimuksia tai kykene asianmukaisesti puolustamaan epäiltyä; tai 4) siihen on muu erityinen syy.

Lain 2 luvun 4 §:n mukaan puolustajan määräys voidaan antaa myös taannehtivasti koskemaan asiassa jo suoritettuja tarpeellisia toimenpiteitä. 2 luvun 7 §:n mukaan puolustajan tulee niin pian kuin mahdollista neuvotella päämiehensä kanssa ja ryhtyä valmiste-

lemaan hänen avustamistaan sekä ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joita tämän oikeuksien valvominen vaatii.

Mikäli yllä mainitut edellytykset puolustajan määräämiselle eivät täyty, on mahdollista saada oikeusapua oikeusapulainsäädännön asettamien edellytysten täytyessä.

Oikeusapulain (257/2002) 2 §:n mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lisäksi oikeusapua annetaan edellä säädetyistä edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Oikeusapuun kuuluvaa oikeudellista neuvontaa annetaan 1 momentissa säädetyistä edellytyksistä riippumatta kansainvälisluonteisten oikeudenkäyntien helpottamisesta tehdystä yleissopimuksessa (SopS 47/1988) määrätyin edellytyksin.

Oikeudellisen avun antaminen voi alkaa jo ennen varsinaisen oikeusapupäätöksen tekemistä, koska oikeusapupäätös voidaan oikeusapulain mukaan tehdä myös taannehtivasti. Lain 13 §:n mukaan oikeusapu voidaan myöntää hakemuspäivästä lukien tai, jos siihen on edellytykset, myös taannehtivasti koskemaan asiassa jo suoritettuja tarpeellisia toimenpiteitä. Jos hakemus on tehty vasta sen jälkeen kun asia on tuomioistuimessa ratkaistu, oikeusapu ei kuitenkaan koske tämän ratkaisun antamista edeltäneitä toimenpiteitä. Oikeusapu on myöntämisestä lähtien voimassa kaikissa oikeusasteissa, joissa asiaa käsitellään.

Edellä mainittujen lisäksi esitutkintalaissa (805/2011) on säännökset oikeudesta käyttää avustajaa esitutkinnassa (4 luku 10 ja 11 §). Asianosaisella on oikeus käyttää valitsemaansa avustajaa esitutkinnassa. Asianosaiselle on ennen hänen kuulemistaan kirjallisesti ilmoitettava mainitusta oikeudesta, mikäli asia ei ole suppeassa esitutkinnassa käsiteltävä. Rikoksesta epäillylle oikeudesta on kirjallisesti ilmoitettava viipymättä, kun hän menettää vapautensa kiinniottamisen, pidättämisen tai vangitsemisen yhteydessä. Esitutkintaviranomaisen on muutenkin selvitettävään rikokseen, rikoksen selvittämiseen ja asianosaisen henkilöön liittyvät seikat huo-

mioon ottaen huolehdittava siitä, että asianosaisen oikeus käyttää avustajaa tosiasiallisesti toteutuu hänen sitä halutessaan.

Esitutkintalain 7 luvun 10 §:ssä todetaan, että rikoksesta epäillylle on ennen kuulustelua ilmoitettava hänen oikeutensa olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen. Rikoksesta epäillylle on ennen kuulustelua yksilöitävä teko, josta häntä epäillään. Samalla epäillylle on ilmoitettava oikeudesta käyttää avustajaa esitutkinnassa ja siitä, milloin hänelle voidaan määrätä puolustaja. Avustajaa ja puolustajaa koskeva ilmoitus voidaan jättää tekemättä, jos se on 4 luvun 10 §:n nojalla jo tehtyjen toimenpiteiden perusteella tai muuten ilmeisen tarpeeton.

4 Ahvenanmaan toimivalta

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

5 Ehdotuksen vaikutukset

Direktiivin tavoitteena on vahvistaa vähimmäissäännöt epäiltyjen ja syytettyjen taikka pidätysmääräysmenettelyn kohteena olevien prosessuaalisten oikeuksien suojalle koko Euroopan unionin alueella. Direktiivin mukaisten oikeuksien vähimmäisvaatimustosta sopiminen helpottaisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista jäsenvaltioiden välillä.

Ehdotuksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia.

6 Oikeusperusta

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 2 kohtaan. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää vähimmäissäännöistä sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajat ylittävissä rikosasioissa. Näissä vähimmäissäännöissä otetaan huomioon jäsenvaltioiden oikeusperinteiden ja -

järjestelmien erot. Vähimmäissäännöt voivat koskea muun muassa yksilön oikeuksia rikosasioiden käsittelyssä.

7 Toissijaisuusperiaate

Jäsenvaltioiden välinen rikosoikeudellinen yhteistyö perustuu päätösten ja tuomioiden vastavuoroiseen tunnustamiseen, joka puolestaan edellyttää jäsenvaltioiden luottamusta toistensa oikeusjärjestelmiin. Vähimmäissäännökset syytetyn oikeuksista ovat tarpeen jäsenvaltioiden välisen luottamuksen lisäämiseksi. Ehdotuksen tavoitetta jäsenvaltioiden välisen luottamuksen lisäämisestä ei voida riittävällä tavalla saavuttaa yksinomaan jäsenvaltioiden omin toimin. Ehdotuksen voidaan siten katsoa olevan sopusoinnussa toissijaisuusperiaatteen kanssa.

8 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu neuvostossa.

9 Instituutioiden ja muut kannat

Neuvosto tai parlamentti ei ole vielä käsitellyt direktiiviehdotusta. Koska suositus on komission antamana lopullinen, sitä ei käsitellä neuvostossa.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Direktiiviehdotus on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaostossa EU 7) kirjallisessa menettelyssä. Vastuuvaliokunta EP:ssä on LIBE-valiokunta (kansalaisvapaudet sekä oikeus- ja sisäasiat).

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Rikosprosessuaalisilla oikeussuojatakeilla lisätään jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin ja sitä kautta luodaan paremmat edellytykset tuomioiden ja päätösten vastavuoroiselle tunnustamiselle. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että unionin tasolla luodaan rikosoikeudellisissa menettelyissä epäiltyjen ja syytettyjen sekä pidätysmääräysmenettelyn kohteena olevien prosessuaalisia oikeussuojatakeita koskevat vähimmäissäännöt, jotka täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamat vaatimukset. Valtioneuvosto pitää kannatettavana myös direktiiviehdotukseen liittyvän rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen oikeutta oikeusapuun rikosoikeudellisissa menettelyissä koskevan suosituksen tavoitteita.

Ehdotusten yksityiskohtia tulee kuitenkin vielä harkita ja neuvotteluissa pyrkiä siihen, että säännökset ovat tarkoituksenmukaisia ja riittävän joustavia.