

U 88/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (epäiltyjen ja syytettyjen lasten prosessuaaliset oikeussuojatakeet)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 27 päivänä marraskuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston di-

rektiiviksi epäiltyjen ja syytettyjen lasten prosessuaalisista oikeussuojatakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä tammikuuta 2014

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
13.1.2014

EU/2013/1771

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI EPÄILTYJEN JA SYYTETTYJEN LASTEN PROSESSUAALISISTA OIKEUSSUOJATAKEISTA RIKOSOIKEUDELLISISSA MENETTELYISSÄ**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 27 päivänä marraskuuta 2013 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi epäiltyjen ja syytettyjen lasten prosessuaalisista oikeussuojatakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä (KOM(2013) 822 lopullinen).

Direktiivillä määritettäisiin epäiltyjen ja syytettyjen lasten prosessuaalisia oikeussuojatakeita 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. Nyt kysymyksessä oleva direktiiviehdotus kuuluu tämän etenemissuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin.

Direktiiviehdotukseen liittyy komission suositus haavoittuvassa asemassa olevia epäiltyjä ja syytettyjä koskevista prosessuaalisista oikeussuojatakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä (C(2013) 8178).

Direktiiviehdotus ja siihen liittyvä suositus ovat osa komission toimenpidepakettia, jonka tavoitteena on vahvistaa rikosoikeudellisiin menettelyihin liittyviä oikeusturvatakeita. Paketin muut osat ovat syyttömyysolettamaa koskeva direktiiviehdotus (KOM(2013) 821 lopullinen), vapautensa menettäneiden oikeusapua koskeva direktiiviehdotus (KOM(2013) 824 lopullinen) sekä ehdotus komission suositukseksi oikeudesta oikeus-

apuun (C(2013) 8179). Toimenpidepaketin kokonaisuutta esitellään komission tiedonannossa KOM(2013) 820 lopullinen.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotettua direktiiviä sovellettaisiin lapseen, joka on epäiltynä tai syytettynä rikosoikeudellisessa menettelyssä taikka eurooppalaisen pidätysmääräysmenettelyn kohteena (2 artikla). Lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä tai henkilöä, joka menettelyn alkaessa oli lapsi (3 artikla).

Ehdotuksen mukaan lapselle ja hänen vanhemmalleen tai muulle sopivalle aikuiselle olisi ilmoitettava lapsen oikeuksista rikosoikeudellisissa menettelyissä (4 ja 5 artiklat). Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että lapsella on avustaja koko rikosoikeudellisen menettelyn ajan. Ehdotuksen mukaan lapsi ei voisi luopua oikeudestaan käyttää avustajaa (6 artikla). Avustajan pakollista käyttöä koskevaa säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi muiden viranomaisten kuin syyttäjän tai tuomioistuimen määräämiin rangaistuksiin. Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että oikeusapua koskeva kansallinen lainsäädäntö takaa sen, että lapsi voi tosiasiallisesti käyttää oikeuttaan avustajaan (18 artikla).

Rikosoikeudellisessa menettelyssä epäiltynä olevalle lapselle olisi tehtävä henkilökohmainen arviointi lapsen erityistarpeiden huomioon ottamiseksi (7 artikla). Vapautensa menettäneellä lapsella olisi oikeus lääketieteelliseen tutkimukseen erityisesti lapsen yleisen henkisen ja fyysisen tilan arvioimiseksi tarkoituksena selvittää, voidaanko lasta kuulustella tai häneen kohdistaa muita tutkintatoimenpiteitä (8 artikla). Lapsen kuulustelu

olisi videoitava, jollei se ole kohtuutonta ottaen huomioon asian monimutkaisuus, rikoksen vakavuus tai odotettavissa oleva rangaistus (9 artikla). Vapautensa menettäneen lapsen kuulustelu olisi aina videoitava. Lasta olisi kohdeltava hänen ikänsä, erityistarpeidensa ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Lapsia koskevat rikosasiat olisi käsiteltävä kiireellisinä (13 artikla).

Ehdotettu direktiivi sisältää myös säännöksiä tutkintavankeuden käytöstä ja tutkintavankina olevan lapsen kohtelusta. Lapsen vapaudenriistoon ennen tuomiota olisi turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona (10 artikla). Lapsen vapaudenmenetyksen ennen tuomiota olisi saatettava säännöllisesti tuomioistuimen arvioitavaksi. Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oltava käytössään vaihtoehtoisia toimenpiteitä lapsen vapaudenmenetyksen sijasta (11 artikla). Ehdotus sisältää säännöksen vapautensa menettäneiden lasten oikeudesta erityiskohteluun (12 artikla). Vapautensa menettänyttä lasta olisi pidettävä erillään aikuisista, paitsi silloin kun katsotaan olevan lapsen edun mukaista menetellä toisin. Erillään pitämisen olisi tarvittaessa oltava mahdollista myös sen jälkeen, kun lapsi täyttää 18 vuotta.

Direktiivissä olisi säännökset lapsen yksityisyyden suojaamisesta (14 artikla). Lapsia koskeissa rikosoikeudellisissa menettelyissä käsittely olisi pidettävä yleisön läsnä olematta, jollei poikkeaminen tästä ole poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltua. Toimivaltaisten viranomaisten olisi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet lapsen ja hänen perheenjäsentensä yksityisyyden, mukaan lukien nimien ja kuvien, suojaamiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä. Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että toimivaltaiset viranomaiset eivät levitä julkisesti tietoa, joka voisi johtaa lapsen tunnistamiseen. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava myös, että lapsen kuulemisesta tehtyjä tallenteita ei levitetä julkisesti.

Ehdotuksen mukaan lapsella olisi oikeus olla läsnä oikeudenkäynnissä (16 artikla). Jos lapsi ei ole ollut läsnä syyllisyyskysymyksen ratkaisemiseen johtaneessa oikeudenkäynnissä, lapsella olisi oikeus asian uuteen käsitte-

lyyn, joka voi johtaa alkuperäisen päätöksen kumoamiseen.

Direktiivin säännöksiä sovellettaisiin joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta myös eurooppalaisen pidätysmääräysmenettelyn kohteena olevaan lapseen (17 artikla).

Direktiivissä olisi lisäksi säännökset lasta koskeviin rikosoikeudellisiin menettelyihin osallistuvien henkilöiden koulutuksesta (19 artikla) sekä direktiivin säännösten soveltamista koskevien tietojen keräämisestä (20 artikla).

Direktiivi olisi pantava täytäntöön Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen perusoikeuksien ja periaatteiden mukaisesti (johdanto-osan kappale 34). 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, erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen, tai jäsenvaltioiden lainsäädännön turvaamia oikeuksia (22 artikla ja johdanto-osan kappale 35).

Direktiiviehdotukseen liittyvällä haavoittuvassa asemassa olevia epäiltyjä ja syytettyjä koskevalla komission suosituksella on tarkoitus kannustaa jäsenvaltioita vahvistamaan sellaisten epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia, jotka eivät ikänsä, psyykkisen tai fyysisen tilansa tai vammansa vuoksi pysty ymmärtämään rikosoikeudellista menettelyä ja osallistumaan siihen tehokkaasti. Suositus sisältää haavoittuvuuden tunnistamista, haavoittuvassa asemassa olevan tiedonsaantioikeutta, avustajan käyttöä ja yksityisyyden suojaamista sekä kuulustelujen tallentamista ja tutkintavankeuden käyttöä koskevat säännökset.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Kansallisessa lainsäädännössä on pitkälti direktiiviehdotusta vastaavat säännökset epäillyn tai syytetyn lapsen oikeuksista ja kohtelusta rikosoikeudellisen menettelyn aikana. Kansalliset säännökset soveltuvat yleensä tilanteisiin, joissa epäilty tai syytetty on säännöstä sovellettaessa alle 18-vuotias.

Ehdotuksen mukaan direktiivin säännöksiä sovellettaisiin myös sellaiseen epäiltyyn tai syytettyyn, joka oli alle 18-vuotias esitutkinnan alkaessa.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan alle 18-vuotiaalle epäillylle on määrättävä puolustaja viran puolesta, jollei ole ilmeistä, ettei hän tarvitse puolustajaa. Direktiiviehdotus menee tältä osin kansallista lainsäädäntöä pidemmälle, koska se edellyttää myös vähäisten rikosasioiden osalta, että lapsella on avustaja koko rikosoikeudellisen menettelyn ajan ja että lapsi ei voi luopua oikeudestaan avustajaan.

Esitutkintalaissa (805/2011) on direktiiviehdotuksen 13 artiklaa vastaavat säännökset rikoksesta epäiltynä olevan lapsen kohtelusta esitutkinnassa ja asian kiireellisestä käsittelystä (4 luvun 7 § ja 3 luvun 11 §). Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa säädetään nuorten rikosasioiden kiireellisestä käsittelystä sekä syyteharkinnan että pääkäsittelyn toimittamisen osalta (1 luvun 8 a § ja 5 luvun 13 §). Pääkäsittelyn kiireellistä toimittamista koskevaa säännöstä ei kuitenkaan sovelleta vähäisiin rikosasioihin.

Esitutkintalain mukaan kuulustelu on videoitava, jos siihen on asian laatuun tai kuulusteltavan henkilöön liittyvät seikat huomioon ottaen syytä kuulustelun suorittamistavan, kuulustelun aikaisten tapahtumien tai kuulusteltavan kertomuksen jälkikäteistä todentamista varten (9 luvun 3 §). Lain esitöiden mukaan kuulusteltavan henkilöön liittyvä syy kuulustelun tallentamiseen voi olla esimerkiksi kuulusteltavan nuori ikä. Direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaan lapsen kuulustelu tulisi lähtökohtaisesti videoida. Säännös sallii kuitenkin kansallista lainsäädäntöä vastaavasti asian laadun huomioon ottamisen videointia harkittaessa. Säännöksen mukaan vapautensa menettäneen lapsen kuulustelu olisi kuitenkin aina videoitava.

Esitutkintalain mukaan esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko alle 18-vuotiaaseen kohdistaa tutkintatoimenpiteitä. Direktiiviehdotuksen 8 artiklan mukaan vapautensa menettäneellä lapsella olisi aina oikeus lääketieteelliseen tutkimukseen sen arvioimiseksi, voidaanko häneen

kohdistaa tutkinta- tai muita toimenpiteitä. Ehdotuksen 7 artiklan säännökset henkilökohtaisesta arvioinnista lapsen erityistarpeiden huomioon ottamiseksi vastaavat osittain syyteharkintaa, seuraamuksen määräämistä ja seuraamuksen täytäntöönpanoa varten tehtävää nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämistä (laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä, 633/2010).

Pakkokeinolaissa (806/2011) on kohtuuttoman pidättämisen ja kohtuuttoman vangittamisen kieltoa koskevat säännökset (2 luvun 6 ja 13 §). Lain esitöissä korostetaan alle 18-vuotiaan vapaudenriiston käyttöä viimesijaisena keinona ja vapaudenriiston mahdollisimman lyhyttä kestoja, koska vapaudenriisto voi vaikuttaa haitallisesti erityisesti nuoreen henkilöön. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa (841/2006) ja tutkintavankeuslaissa (768/2005) on säännökset alle 18-vuotiaiden vapautensa menettäneiden erillään pitämisestä sekä alle 21-vuotiaana rikoksensa tehneiden erityistarpeiden huomioon ottamisesta. Direktiiviehdotuksen tutkintavankeuden käyttöä ja lasten kohtelua tutkintavankeuden aikana koskevat säännökset vastaavat siten pitkälti voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa epäiltynä tai syytettynä olevan lapsen yksityisyyden suojaamisen esitutkinnassa sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) sekä oikeudenkäynnissä sovellettavan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) nojalla. Tuomioistuin voi päättää, että suullinen käsittely toimitetaan yleisön läsnä olematta, jos alle 18-vuotias on syytteessä rikoksesta ja suljettu käsittely ei olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää kuitenkin, että tieto oikeudenkäynnissä syytettynä olevan lapsen henkilöllisyydestä on aina julkinen.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännöksiä poissaolokäsittelystä (8 luvun 11 ja 12 §) voidaan soveltaa myös silloin, kun vastaaja on alaikäinen. Vastaajan poissa ollessa ratkaistun asian uudelleen käsitteleminen edellyttää, että vastaajalla on ollut laillinen este, jota hän ei ole voinut ajoissa ilmoittaa (8 luvun 11 §). Direktiiviehdotuksen

16 artiklan mukaan lähtökohtana sen sijaan on, että lapsen tulisi olla läsnä oikeudenkäynnissä. Jos asia on ratkaistu lapsen poissa ollessa, lapsella olisi oikeus saada asia uudelleen käsiteltäväksi.

Useita edellä mainittuja kansallisia säännöksiä voidaan soveltaa myös komission suosituksessa tarkoitettuihin muihin haavoittuvassa asemassa oleviin epäiltyihin kuin lapsiin. Tällaisia ovat muun muassa puolustajan määräämistä, kuulustelujen tallentamista ja yksityisyyden suojaamista koskevat säännökset.

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 turvata rikosoikeudellisissa menettelyissä epäiltynä tai syytettynä taikka pidätysmääräysmenettelyn kohteena olevan lapsen prosessuaaliset oikeussuojatakeet koko Euroopan unionin alueella. Direktiivin mukaisten oikeuksien vähimmäisvaatimustasosta sopiminen helpottaisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista jäsenvaltioiden välillä.

Ehdotuksella avustajan pakollisesta käytöstä olisi taloudellisia vaikutuksia, jos säännös ulotettaisiin koskemaan myös syyttäjän määräämiä rangaistuksia.

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 rajatylittävissä rikosasioissa. Näissä vähimmäissäännöissä otetaan huomioon jäsenvaltioiden oikeusperinteiden ja -järjestelmien erot. Vähimmäissäännöt voi-

vat 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 epäiltyjen ja syytettyjen sekä pidätysmääräysmenettelyn

kohteena olevien lasten prosessuaalisia oikeussuojatakeita koskevat vähimmäissäännöt, jotka täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamat vaatimukset. Valtioneuvosto pitää kannatettavana myös direktiiviehdotukseen liittyvän muita haavoittuvassa asemassa

olevia epäiltyjä ja syytettyjä koskevan suosituksen tavoitteita.

Ehdotuksen yksityiskohtia tulee kuitenkin vielä harkita ja neuvotteluissa pyrkiä siihen, että säännökset ovat tarkoituksenmukaisia ja riittävän joustavia, ottaen huomioon erityisesti vähäisten rikosasioiden käsittely.