

**LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO**  
**17/2004 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (eräistä rikosoikeudellisissa menettelyissä Euroopan unionin alueella noudatettavista oikeuksista)**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunnan puhemies on 24 päivänä elokuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (eräistä rikosoikeudellisissa menettelyissä Euroopan unionin alueella noudatettavista oikeuksista) (U 43/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Kirsi Pulkkinen, oikeusministeriö
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- julkinen oikeusavustaja Ilmari Heinonen, Julkiset Oikeusavustajat ry.

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

***Ehdotus neuvoston puitepäätökseksi***

Ehdotus puitepäätöksen tekemiseksi eräistä rikosoikeudellisissa menettelyissä Euroopan unionin alueella noudatettavista oikeuksista perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Puitepäätösehdotus sisältää viisi eri osa-aluetta, joilla asetettaisiin jäsenvaltioiden rikosoikeudellisissa menettelyissä noudatettavat vähimmäissäännöt.

Ehdotuksen mukaan rikoksesta epäillyllä olisi oikeus oikeudelliseen neuvontaan koko rikosoikeudellisen menettelyn ajan. Lisäksi määriteltäisiin ne erityiset tilanteet, joissa jäsenvaltion olisi erikseen huolehdittava siitä, että epäilty voi

saada oikeudellista neuvontaa. Puitepäätöksen mukaista oikeudellista neuvontaa saisivat antaa vain yhteisön lainsäädännössä tarkoitetut asianajajat. Oikeudellinen neuvonta olisi maksutonta, jos taloudellinen rasitus muodostuisi epäillyn kannalta muutoin kohtuuttomaksi.

Toisena asiaryhmänä puitepäätösehdotuksessa säänneltäisiin oikeutta tulkkaukseen ja asiakirjojen käännöksiin. Jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että epäillylle, joka ei ymmärrä menettelyn kieltä, annetaan maksutonta tulkkausta sekä maksutta käännökset kaikista olennaisista asiakirjoista. Silloin kun tulkkaa käytetään, menettelystä olisi tehtävä ääni- tai kuvatalenne.

Kolmanneksi puitepäättösehdotuksessa on huomioitu ne epäiltyjen ryhmät, jotka eivät ikänsä taikka fyysisen tai psyykkisen tilansa vuoksi kykene ymmärtämään tai seuraamaan menettelyn sisältöä tai merkitystä. Kaikkien tällaisiin ryhmiin kuuluvien epäiltyjen kuulusteluista olisi tehtävä ääni- tai kuvatalenne. Kuulusteluissa voisi tarvittaessa olla läsnä myös joku ulkopuolinen henkilö. Lisäksi tällaisten erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden olisi tarvittaessa saatava lääkärin apua.

Puitepäättöksen neljäntenä asiakokonaisuutena ovat yhteydenpitoa koskevat oikeudet. Tutkintavankeuteen määrättyllä henkilöllä olisi oikeus siihen, että pidätyksestä välittömästi ilmoitetaan hänen perheenjäsenilleen ja näihin rinnastettaville henkilöille sekä hänen työpaikalleen. Epäillyllä olisi oikeus ottaa yhteyttä konsuliviranomaisiin.

Viidentenä oikeusturvatakeena puitepäättösehdotus sisältää säännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että kaikille epäillyille annetaan kirjallinen ilmoitus heitä suoraan koskevista, menettelyyn liittyvistä oikeuksista.

Varsinaisten aineellisten säännösten lisäksi puitepäättösehdotus sisältää myös sen tehokkuuden arviointia ja seuranta koskevaa sääntelyä, jolla jäsenvaltioille asetettaisiin muun muassa erilaisia tilastointivelvollisuuksia.

Puitepäättöksen mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava sen säännösten noudattamisen edellyttämät toimenpiteet ennen 1 päivää tammikuuta 2006.

### ***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti epäillyn ja syytetyn oikeuksien turvaamiseen rikosoikeudellisissa menettelyissä Euroopan unionin alueella. Rikosprosessuaalisilla oikeusturvatakeilla lisätään jäsenvaltioiden luottamusta tois-

tensa järjestelmiin ja sitä kautta luodaan paremmat edellytykset päätösten ja tuomioiden vastaavuukselle tunnustamiselle. Oikeusturvatakeita kehitettäessä tulisi tasapainoisesti varmistaa rikosten uhrien ja asianomistajien oikeuksien toteutuminen. Sen vuoksi valtioneuvosto katsoo, että rikosoikeudellisten menettelyjen kehittämiseksi olisi eduksi, jos eri asianosaistajien oikeuksia käsiteltäisiin kootusti yhteisessä puite-sääntelyssä.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että unionin tasolla laaditaan vähimmäissäännöt, joilla turvataan rikoksesta epäillyn tai syytetyn oikeus oikeusapuun sekä tulkkaus- ja käänösapuun ja varmistetaan, että epäillylle ilmoitetaan hänen oikeuksistaan. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että puitepäättösehdotuksessa tarkoitettujen oikeusturvatakeiden osalta on selvitettävä, kuinka laaja-alaisia näiden vähimmäissääntöjen tulisi olla. Samalla olisi tarkasteltava kysymystä oikeusperustan riittävydestä ehdotettuun sääntelyyn. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan soveltamisalan laajuutta tulee harkita tarkemmin erityisesti epäillylle myönnettävän maksuttoman oikeusavun ja menettelyn tallentamisen osalta. Ehdotuksessa ei esimerkiksi vähäisiä rikosasioita ole suljettu näitä asioita koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtioneuvosto pitää niin ikään ongelmallisenä ehdotusta siitä, että oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan kelpoisuus määriteltäisiin soveltaen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu. Ehdotus näyttää tarkoittavan sitä, että rikosasioissa otettaisiin käyttöön asianajajapakko.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut*

Lakivaliokunta pitää komission ehdotusta sekä oikeudellisen yhteistyön kokonaisuuden että ehdotetun sääntelyn kohteena olevien yksilöiden kannalta periaatteellisesti tärkeänä. Ensin mainitun ulottuvuuden osalta puitepäätösehdotuksen johdanto-osan 7. ja 9. perustelukappaleesta ilmenee, että ehdotuksen yhtenä julkilausuttuna tavoitteena on lisätä jäsenvaltioiden luottamusta toistensa oikeusjärjestelmiin. Tällainen luottamus on puolestaan välttämätön edellytys sille, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen varaan rakentuvaa oikeudellista yhteistyötä voidaan tehostaa.

Yksilötasolla neuvoston puitepäätöksen tarkoituksena on parantaa rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen oikeusturvaa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Keinoksi tämän tavoitteen saavuttamiseksi puitepäätösehdotuksessa on valittu jäsenvaltioille yhteisten vähimmäissääntöjen asettaminen viiden eri asiakokonaisuuden alalla. Tämän kaltaisen menettelyn vaarana on, että sääntely jää jossain määrin sattumanvaraiseksi. Esillä olevassa ehdotuksessa valittu lähestymistapa on kuitenkin perusteltu sikäli, että sääntelyn kohteena olevat kysymykset koskevat sellaisia seikkoja, jotka tyypillisesti ovat keskeisiä silloin, kun henkilö joutuu rikoksesta epäillyksi muualla kuin kotivaltiossaan.

Edellä mainituista syistä lakivaliokunnan kokonaisarvio ehdotuksesta on sinänsä myönteinen. Ehdotus on kuitenkin yksityiskohdissaan altis arvostelulle. Jatkovalmistelua vaativista kysymyksistä voidaan ensinnäkin mainita puitepäätöksen soveltamisala. Ehdotetun 1 artiklan mukaan puitepäätöksen mukaisia oikeuksia sovelletaan kaikissa Euroopan unionin alueella toteutettavissa menettelyissä, joiden tarkoituksena on selvittää, onko rikoksesta epäilty syyllinen vai syytön, tai joissa päätetään tuomiosta siinä tapauksessa, että epäilty on tunnustanut syyllisyytensä rikokseen. Puitepäätöksen sisältämien säännösten soveltamisala kattaisi siis kaikki rikosoikeudelliset menettelyt ilman minkäänlaista rikoksen vakavuuden mukaan määräyty-

vää soveltamiskynnystä. Tästä seuraa, että vähäisinä pidettävien rikosten osalta puitepäätöksen sisältämä sääntely voi muodostua epäillyn oikeusturvaintressiin nähden varsin raskaaksi. Esimerkkeinä tällaisesta sääntelystä voidaan mainita erityisesti puitepäätöksen 9 ja 11 artiklan sisältämät laajahkot velvoitteet menettelyn tallentamisesta. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että puitepäätöksen soveltamisalaa tulee vielä huolellisesti harkita.

Puitepäätösehdotus sisältää myös useita oikeudellista neuvontaa koskevia säännöksiä. Ehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että puitepäätöksessä tarkoitettua oikeudellista neuvontaa saavat antaa ainoastaan asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu, annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/5/EY 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen asianajajain. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotus johtaisi Suomessa käytännössä siihen, että rikosasioissa otettaisiin käyttöön asianajajamonopoli.

Lakivaliokunta pitää jo periaatteelliselta kannalta pulmallisena, että rikoksesta epäiltyjen oikeusturvan nimissä puitepäätöksellä samalla tosiasiallisesti pitkälti harmonisoidaisiin rikosasiassa avustamista koskeva jäsenvaltioiden prosessilainsäädäntö. Ehdotus on myös asiasisältönsä puolesta kaavamaisuudessaan ongelmallinen. Se merkitsisi lakivaliokunnan arvion mukaan tällaisena toteutuessaan huomattavaa periaatteellista muutosta suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Tämän vuoksi on tärkeää, että ehdotetun kaltaiseen lopputulokseen ei päädytä pelkästään ulkoisten paineiden vuoksi vaan vasta perusteellisen kotimaisen keskustelun ja huolellisen harkinnan jälkeen. Tällaisen keskustelun tarpeellisuutta valiokunta on painottanut jo aiemmin oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusehdoista säädettyä (ks. LaVM 17/1997 vp). Tässä yhteydessä on syytä viitata myös viime vuonna työnsä päättäneen tuomioistuinlaitoksen ke-

hittämiskomitean mietinnön sisältämiin laajahkoihin pohdintoihin siitä, millä tavoin oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusehto ja tulisi kehittää ja millainen näiden ehtojen täyttämistä koskevan valvontajärjestelmän tulisi olla (KM 2003:3, s. 241 ss.). Mietinnön perustelut ovat omiaan korostamaan ongelman monitahoisuutta, samalla kun ne osoittavat, että eri ratkaisumalleihin liittyy myös monia sellaisia heijastusvaikutuksia, joita tulee tarkoin arvioida ennen uudistusten toteuttamista.

Puitepäättöehdotuksen taustalla on ymmärrettävä pyrkimys taata rikosasioissa annettavan oikeudellisen neuvonnan korkea laatutaso ja siten osaltaan parantaa rikoksesta epäillyn asemaa. Puitepäättöehdotuksen mukaisen neuvonnan keskittäminen asianajajille epäilemättä edistäisi tätä tavoitetta. Valiokunta pitää lähtökohtaisesti tärkeänä ja perusteltuna, että oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuuteen kiinnitetään kasvavaa huomiota (viimeksi ks. LaVM 22/2001 vp, s. 6/I). Laatutason takaamiseen tähtävä tavoitetta voidaan valiokunnan arvion mukaan kuitenkin edistää myös muunlaisilla ratkaisuilla kuin sillä, jonka puitepäättöehdotus nyt sisältää. Tällainen keino on esimerkiksi asiamiesten ja avustajien erityinen julkinen valvontajärjestelmä. Yksi ehdotukseen liittyvistä ongelmista onkin se, ettei siinä huomioida sellaisia oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien ryhmiä, jotka asianajajien lisäksi toimivat julkisen valvonnan alaisina. Suomessa tällaisen ryhmän muodostavat julkiset oikeusavustajat. Valiokunnan käsityksen mukaan kelpoisuusvaatimuksia asetettaessa voitaisiin lähtökohtaisesti edellyttää, että asiamies tai avustaja kuuluu jonkinlai-

sen julkisen valvontajärjestelmän piiriin. Toisaalta on otettava huomioon, että yksittäisiin tapauksiin voi liittyä sellaisia erityisiä syitä, joiden perusteella myös tällaisen valvonnan ulkopuolella toimiva oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö voidaan hyväksyä oikeudenkäyntiasiamieheksi tai -avustajaksi. Erilaisten sääntelyratkaisujen käyttökelpoisuuteen vaikuttaa luonnollisesti myös se edellä mainittu kysymys, miten laajaan soveltamisalaaan puitepäättöehdotuksessa lopulta päädytään.

Lakivaliokunnan mielestä oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuutta koskevaa sääntelyä ei ole syytä toteuttaa ehdotetussa muodossaan, vaan sitä tulee kehittää suuntaan, joka jättää riittävästi liikkumavaraa erilaisille kansallisille ratkaisuille.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös puitepäättöehdotuksen 16 artiklaan, jossa jäsenvaltioille asetetaan useita erilaisia tilastointivoitteita. Säännöstä voidaan perustella sillä, että kerättävät tiedot helpottavat puitepäättöehdotuksen täytäntöönpanon ja noudattamisen valvontaa. Ehdotetussa laajuudessaan tilastotietojen kokoamista koskevat jäsenvaltioiden velvollisuudet vaikuttavat kuitenkin ylimitoitetuilla niillä mahdollisesti saavutettavaan hyötyyn nähden. Tämän vuoksi ehdotetun säännöksen yksityiskohdista tulisi lakivaliokunnan mielestä vielä harkita.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Lyly Rajala /kok
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Jukka Roos /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Petri Salo /kok
	Lasse Hautala /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Tatja Karvonen /kesk	Minna Sirnö /vas
	Petri Neittaanmäki /kesk	Timo Soini /ps
	Heli Paasio /sd	Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.