Valiokunnan lausunto LaVL 11/2016 vp– U 1/2014 vp

Lakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vapautensa menettäneiden oikeusapua koskeva direktiivi) (U 1/2014 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 11/2016 vp — U 1/2014 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Kirta Heine, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäministeriö
- julkinen oikeusavustaja Tommi Parviainen, Helsingin oikeusaputoimisto
- asianajaja Satu Wartiovaara, Suomen Asianajajaliitto

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnot LaVL 5/2014 vp ja LaVL 11/2015 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 27.11.2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ensivaiheen oikeusavusta rikoksesta epäillyille tai syytetyille henkilöille, jotka ovat menettäneet vapautensa, sekä oikeusavusta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä. 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.

Valmis
5.0

Ehdotus on osa kolmen direktiiviehdotuksen toimenpidepakettia, jonka tavoitteena on Euroopan neuvoston vuonna 2009 hyväksymän tiekartan mukaisesti vahvistaa rikosoikeudellisiin menettelyihin liittyviä oikeusturvatakeita. Muut toimenpidepakettiin kuuluvat direktiivit ovat direktiivi rikoksesta epäiltyjä tai syytettyjä lapsia koskevista menettelytakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä (2016/800/EU) sekä direktiivi eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä (2016/343/EU). Tiekartan toteuttamiseksi on EU:ssa jo aiemmin hyväksytty direktiivi oikeudesta tulkkaukseen ja käännökseen (2010/64/EU), direktiivi oikeudesta saada tietoa (2012/13/EU) sekä direktiivi oikeudesta avustajaan (2013/48/EU).

Neuvoston yleisnäkemys ehdotuksesta saavutettiin OSA-neuvostossa 12.—13.3.2015. Trilogineuvottelut puheenjohtajan, komission ja Euroopan parlamentin välillä ovat käynnistyneet heinäkuussa 2015 ja jatkuvat edelleen. On todennäköistä, että neuvottelut päättyvät Alankomaiden puheenjohtajuuskauden aikana keväällä 2016. Jatkokirjelmän tarkoituksena on informoida eduskuntaa trilogineuvottelujen etenemisestä edellisen jatkokirjelmän eduskuntakäsittelyn jälkeen.

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Rikosprosessuaalisilla oikeusturvatakeilla lisätään jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin ja sitä kautta luodaan paremmat edellytykset tuomioiden ja päätösten vastavuoroiselle tunnustamiselle.

Direktiivin tärkeimmät kysymykset ovat liittyneet soveltamisalaan siltä osin kuin direktiivi edellyttäisi oikeusavun laajentamista vähäisinä pidettävien rikosasioiden käsittelyyn. Kuten edellisessä U-jatkokirjeessä 27.10.2015 on todettu, mainitut kysymykset ratkesivat neuvoston yleisnäkemyksessä Suomen kannattamalla tavalla.

Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannassa oli edellisessä U-jatkokirjeessä mainituin tavoin eräitä eroavaisuuksia neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna. Näihin eroavaisuuksiin on pyritty löytämään kompromisseja trilogineuvotteluissa ja useissa neuvoston työryhmäkokouksissa.

Tämä U-jatkokirje on laadittu viimeisen neuvotteluasiakirjan pohjalta. Neuvottelussa on otettu esille direktiivin soveltamisalan laajentaminen komission ehdotuksessa ja neuvoston yleisnäkemyksessä esitetystä. Muilta osin direktiiviin ei ole ehdotettu muutoksia, jotka olisivat Suomen kannalta hankalia hyväksyä. Tässä vaiheessa ei vielä voida varmuudella ennakoida, millaiseksi direktiiviehdotuksen sisältö trilogineuvottelujen tuloksena muotoutuu.

Soveltamisala

Euroopan parlamentti katsoo, että direktiivin tulisi sisältää ainoastaan käsite oikeusapu käsitteiden ensivaiheen oikeusapu ja tavanomainen oikeusapu sijasta. Direktiiviä sovellettaisiin epäiltyjen tai syytettyjen, jotka ovat menettäneet vapautensa, oikeuteen saada oikeusapua rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä eurooppalaista pidätysmääräystä koskevien menettelyjen kohteena olevien etsittyjen henkilöiden oikeuteen saada oikeusapua. Oikeusavun saamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että henkilöllä on avustajadirektiivin (2013/48/EU) mukainen oikeus avustajaan.

Oikeutta oikeusapuun olisi mahdollista arvioida henkilön varojen perusteella jäsenvaltiossa sovellettavien kriteerien mukaisesti.

Parlamentti kokee ensivaiheen oikeusavun käsitteen tarpeettoman monimutkaiseksi ja että käsitteellä ei olisi mitään lisäarvoa kansalaisille. Parlamentti katsoo, että ensivaiheen oikeusavun käsitettä ei tarvita, mikäli tavanomaista oikeusapua tarjotaan ajallisesti riittävän aikaisessa vaiheessa.

Suomi voi hyväksyä ehdotetun käsitteen muutoksen edellyttäen, että direktiivi sisältää riittävät säännökset soveltamisalasta poikkeamisesta vähäisten rikosten osalta.

Suomessa voimassa olevassa oikeusapulaissa ei ole käsitettä ensivaiheen oikeusapu. Oikeusapulaki tuntee ainoastaan käsitteen oikeusapu. Oikeusapua voidaan tarvittaessa tilanteen äkkinäisesti niin vaatiessa antaa myös jo ennen varsinaisen oikeusapupäätöksen tekoa. Oikeusavun antamisessa ei ole ajallisesti ilmennyt ongelmia. Lisäksi sähköisen asioinnin käyttöönoton jälkeen oikeusapupäätös on selvissä tapauksissa mahdollista saada keskimäärin 1—2 päivän kuluessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä tarkoitetussa Euroopan komission direktiiviehdotuksessa määritellään 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. Ehdotukseen liittyy komission suositus rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen oikeudesta oikeusapuun rikosoikeudellisissa menettelyissä. Suosituksella pyritään edistämään jäsenvaltioiden lähentymistä oikeusavun myöntämisperusteiden arvioimisessa.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena ei ole yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden oikeusapujärjestelmiä, vaan varmistaa, että rikosoikeudellisissa menettelyissä vapautensa menettäneillä epäillyillä tai syytetyillä on mahdollisuus saada valtion kustantamaa oikeusapua rikosoikeudellisten menettelyjen ensivaiheessa jo ennen varsinaisen oikeusapupäätöksen tekemistä. Direktiiviehdotus asettaa oikeuksille ainoastaan vähimmäistason eikä se rajoita esimerkiksi jäsenvaltioiden lainsäädännön turvaamia oikeuksia. Saadun selvityksen mukaan Suomen oikeustila pitkälti vastaa ehdotuksen velvoitteita (ks. LaVL 11/2015 vp). Lakivaliokunta suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt direktiiviehdotuksesta aiemmin antamissaan lausunnoissa (LaVL 5/2014 vp ja LaVL 11/2015 vp) huomiota siihen, että komission direktiiviehdotus edellyttäisi oikeusavun laajentamista vähäisinä pidettävien rikosasioiden käsittelyssä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että muun muassa prosessiekonomisten syiden vuoksi ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta pohditaan tarkoin. Direktiiviehdotukseen on sittemmin neuvoston maaliskuussa 2015 saavuttamassa yleisnäkemyksessä saatu joustavuutta Suomen tavoitteiden mukaisesti, sillä siihen on tehty poikkeuksia vähäisten rikosten osalta. Tämä on merkityksellistä muun muassa siksi, että vähäistenkin asioiden käsittely saattaa sisältää jonkinasteisen vapaudenmenetyksen.

Yleisnäkemyksen mukaan direktiiviä ei ensinnäkään sovellettaisi vähäisiin rikosasioihin, joissa muu kuin tuomioistuin määrää rangaistuksen (rikesakko- ja rangaistusmääräysasiat) tai joissa vapauden menetystä ei voida määrätä seuraamukseksi. Lisäksi vähemmän vakavissa rikosasioissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää, että ensivaiheen oikeusapua annetaan vain, mikäli oikeudenmukaisuus sitä edellyttää. Lakivaliokunta piti aiemmassa lausunnossaan neuvoston yleisnäkemyksen ratkaisua Suomen tavoitteiden mukaisena (ks. LaVL 11/2015 vp). Lakivaliokunta korostaa edelleen vähäisiä tapauksia koskevien poikkeusten merkitystä.

Edellisen valtioneuvoston jatkokirjelmän johdosta annetussa lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 11/2015 vp) esitetyin tavoin Euroopan parlamentti ehdotti neuvoston yleisnäkemyksestä poiketen direktiiviehdotuksen soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että vapaudenmenetys ei olisi edellytyksenä oikeusavun myöntämiselle. Lisäksi parlamentti ehdotti, että direktiivi kattaa paitsi ensivaiheen oikeusavun myös tavanomaisen oikeusavun, jolla tarkoitetaan oikeusapupäätökseen perustuvaa oikeusapua.

Lakivaliokunta ei aiemmassa lausunnossaan (LaVL 11/2015 vp) kannattanut Euroopan parlamentin ehdotuksia, koska ne laajentavat direktiivin soveltamisalaa merkittävästi ja niillä saattaisi olla huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Valiokunta piti myös riittävänä, että tavanomaisesta oikeusavusta annetaan komission suositus, eikä sitä säännellä parlamentin ehdottamin tavoin direktiivillä. Valiokunta katsoi myös, että soveltamisalan laajentaminen parlamentin ehdottamalla tavalla edellyttäisi myös laajojen uusien keskustelujen aloittamista, mitä ei voida pitää neuvottelujen tässä vaiheessa perusteltuna eikä tarkoituksenmukaisena.

Valtioneuvoston nyt käsiteltävässä jatkokirjelmässä selostetuin tavoin soveltamisalaa koskevia neuvotteluja on jatkettu ja kannat neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä ovat jossain määrin lähentyneet. Parlamentti kuitenkin katsoo, että direktiivin tulisi sisältää ainoastaan käsite oikeusapu käsitteiden ensivaiheen oikeusapu ja tavanomainen oikeusapu sijasta. Direktiiviä sovellettaisiin epäiltyjen tai syytettyjen, jotka ovat menettäneet vapautensa, oikeuteen saada oikeusapua rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä eurooppalaista pidätysmääräystä koskevien menettelyjen kohteena olevien etsittyjen henkilöiden oikeuteen saada oikeusapua. Oikeusavun saamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että henkilöllä on avustajadirektiivin (2013/48/EU) mukainen oikeus avustajaan. Oikeutta oikeusapuun olisi mahdollista arvioida henkilön varojen perusteella jäsenvaltiossa sovellettavien kriteerien mukaisesti.

Jatkokirjelmän mukaan parlamentti kokee ensivaiheen oikeusavun käsitteen tarpeettoman monimutkaiseksi ja, että käsitteellä ei olisi mitään lisäarvoa kansalaisille. Parlamentti katsoo, että ensivaiheen oikeusavun käsitettä ei tarvita, mikäli tavanomaista oikeusapua tarjotaan ajallisesti riittävän aikaisessa vaiheessa.

Lakivaliokunta pitää myönteisenä sitä, että soveltamisala on jälleen rajattu komission ehdotuksen ja neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti lähtökohtaisesti vapautensa menettäneisiin henkilöihin. Tämä rajaa merkittävästi soveltamisalaa Euroopan parlamentin aiemmin ehdottamasta ja vastaa lakivaliokunnan aiemmassa lausunnossaan (LaVL 11/2015 vp) ilmaisemaa kantaa.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että käsiteiden muutoksen johdosta Euroopan parlamentin ehdotus kuitenkin edelleen kattaa ensivaiheen oikeusavun lisäksi tavanomaisen oikeus-

avun. Ehdotus sisältää kuitenkin rajauksia mm. siten, että oikeusavun maksuttomuutta voidaan arvioida jäsenvaltion omien kriteereiden mukaisesti.

Saadun selvityksen mukaan Suomessa voimassa olevassa oikeusapulaissa (257/2002) ei ole käsitettä ensivaiheen oikeusapu. Oikeusapulaki tuntee ainoastaan käsitteen oikeusapu. Oikeusapua voidaan tarvittaessa tilanteen äkkinäisesti niin vaatiessa antaa myös jo ennen varsinaisen oikeusapupäätöksen tekoa. Oikeusavun antamisessa ei ole ajallisesti ilmennyt ongelmia. Lisäksi sähköisen asioinnin käyttöönoton jälkeen oikeusapupäätös on selvissä tapauksissa mahdollista saada keskimäärin 1—2 päivän kuluessa. Mikäli direktiivi sisältää riittävät säännökset soveltamisalasta poikkeamisen osalta, se pitkälti vastaa Suomen voimassaolevaa oikeusapujärjestelmää. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka Euroopan parlamentin ehdotuksen myötä direktiiviehdotuksen sääntely kattaa joiltakin osin tavanomaista oikeusapua koskevan komission suosituksen sisältämiä asioita, direktiiviehdotuksen sääntely tältä osin on kuitenkin suhteellisen rajattua ja komission suositus tulee edelleen sovellettavaksi sen rinnalla.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että ehdotettu käsitteen ja siten soveltamisalan muutos voidaan hyväksyä edellyttäen, että direktiivi sisältää riittävät säännökset soveltamisalasta poikkeamisesta vähäisten rikosten osalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Susanna Koski kok

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto