FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.11.2009
KOM(2009)624 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

jäsenvaltioiden välisestä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamisesta

VIHREÄ KIRJA

jäsenvaltioiden välisestä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa ja todisteiden hyväksyttävyyden varmistamisesta

1. JOHDANTO

Yksi Euroopan unionin tavoitteista on säilyttää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ja kehittää sitä ennen kaikkea helpottamalla ja nopeuttamalla jäsenvaltioiden välistä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien väliset erot ja se, ettei oikeudellisia päätöksiä tunnusteta vastavuoroisesti, eivät saa vaikeuttaa oikeudenkäyttöä, kun kyse on rajat ylittävästä rikollisuudesta. Tältä osin on erityisen tärkeää edistää tehokasta yhteistyötä, jota tehdään todisteiden hankkimiseksi rikosasioissa.

Voimassa on jo useita sellaisia järjestelyjä koskevia välineitä, joiden avulla jäsenvaltio voi pyytää hyväksyttävien todisteiden keräämistä rajat ylittävissä rikosasioissa. Tämän alan yhteistyön tiivistäminen on ratkaisevaa rikostutkintojen ja -oikeudenkäyntien tehokkuuden kannalta EU:ssa, ja komissio aikookin ryhtyä lisätoimiin tämän yhteistyön edistämiseksi. Tämän vihreän kirjan tavoitteena on kuulla jäsenvaltioita ja kaikkia sidosryhmiä useista tässä suhteessa merkityksellisistä kysymyksistä.

2. TAUSTA

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen useissa asiakirjoissa on selvästi todettu, että todisteiden keräämistä rajat ylittävissä asioissa on helpotettava ja tällaisten todisteiden hyväksyttävyyttä tuomioistuimissa edistettävä.

Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä[1] määritellään vastavuoroinen tunnustaminen oikeudellisen yhteistyön peruskiveksi ja todetaan, että tehostettu oikeudellisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja vaadittava lainsäädännön lähentäminen parantaisivat viranomaisten välistä yhteistyötä ja yksilön oikeuksien oikeudellista suojaa. Päätelmissä todetaan lisäksi, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pitäisi koskea myös ennen oikeudenkäyntiä annettuja määräyksiä, erityisesti sellaisia, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voisivat nopeasti turvata todisteiden säilymisen ja takavarikoida helposti siirrettävää omaisuutta, ja että minkä tahansa jäsenvaltion viranomaisten laillisesti keräämien todisteiden olisi oltava hyväksyttävissä muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimissa siellä noudatettavien vaatimusten mukaisesti.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemista koskevassa toimenpideohjelmassa[2] todetaan, että todisteiden hankintaan liittyvien päätösten osalta tavoitteena on mahdollistaa todisteiden tutkittavaksi ottaminen, välttää niiden katoaminen ja helpottaa etsintöjä ja takavarikkoja koskevien päätösten täytäntöönpanoa, jotta varmistetaan todisteiden saaminen nopeasti rikosoikeudenkäynnissä.

---

[1] Eurooppa-neuvosto 15. ja 16.10.1999, puheenjohtajan päätelmät - SN 200/1/99 REV 1.

[2] Toimenpideohjelma rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi (EYVL C 12, 15.1.2001, s. 10).

Haagin ohjelmassa[3] todetaan, että rikosoikeudellisen yhteistyön edelleen kehittäminen on keskeistä, jotta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin tutkinnat johtaisivat asianmukaisiin jatkotoimiin. Siinä todetaan myös, että kokonaisvaltainen toimenpideohjelma rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi olisi saatettava päätökseen ja huomiota olisi lisäksi kiinnitettävä tässä yhteydessä annettaviin lisäehdotuksiin. Toimenpideohjelma kattaa päätökset, jotka tuomioistuin antaa rikosoikeudellisten menettelyjen kaikissa vaiheissa, joihin kuuluvat muun muassa todistusaineiston keruu ja hyväksyttävyys. Myös Haagin ohjelman toteuttamista koskevassa toimintaohjelmassa[4] mainitaan ehdotus todisteiden vastaanottamista koskevista vähimmäisvaatimuksista todisteiden hyväksyttävyys huomioon ottaen.

Komission tiedonannossa ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten”[5] esitetään muun muassa kattavan järjestelmän käyttöönottoa todisteiden hankkimiseksi rajat ylittävissä rikostapauksissa. Tämä edellyttäisi tiedonannon mukaan tämän alan nykyisten oikeudellisten välineiden korvaamista yhdellä uudella välineellä. Tämä väline olisi automaattisesti tunnustettava, ja sitä voitaisiin soveltaa kaikkialla EU:ssa, millä kannustettaisiin jäsenvaltioita joustavaan ja ripeään yhteistyöhön. Siinä myös vahvistettaisiin täytäntöönpanon määräaika ja rajoitettaisiin kieltäytymisperusteet mahdollisimman vähiin. Välineeseen voitaisiin sisällyttää sähköistä todistusaineistoa koskevia sääntöjä ja eurooppalainen noutomääräysjärjestelmä, jossa otetaan huomioon videoneuvottelun tarjoamat mahdollisuudet. Lisäksi siinä voitaisiin säätää vähimmäisperiaatteista, joiden avulla voidaan helpottaa todisteiden vastavuoroista hyväksymistä jäsenvaltioiden kesken, myös silloin kun kyse on tieteellisistä todisteista.

3. NYKYISET SÄÄNNÖT TODISTEIDEN HANKKIMISESTA RIKOSASIOISSA

EU:ssa on nykyään kahdenlaisia sääntöjä todisteiden hankkimisesta rikosasioissa. Ensinnäkin on välineitä, jotka perustuvat keskinäisen oikeusavun periaatteeseen. Näitä ovat ennen kaikkea keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus[6] täydennettynä Schengenin sopimuksella[7] sekä yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä[8] ja sen pöytäkirja. Toisaalta on vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuvia välineitä, joihin kuuluu ennen kaikkea eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä tehty puitepäätös[9]. Keskinäistä

---

3 Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa (EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1).

4 Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseen Euroopan unionissa tähtäävän Haagin ohjelman toteuttamiseksi (EUVL C 198, 12.8.2005, s. 1).

5 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten - KOM(2009) 262.

6 20.4.1959 tehty keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus.

7 Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehty yleissopimus (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19).

8 Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 29 päivänä toukokuuta 2000 tehty yleissopimus (EYVL C 197, 12.7.2000, s. 1.)

9 Neuvoston puitepäätös, tehty 18 päivänä joulukuuta 2008, eurooppalaisesta todisteiden luovuttamismääräyksestä esineiden, asiakirjojen ja tietojen hankkimiseksi rikosasian käsittelyä varten (EUVL L 350, 30.12.2008, s. 72). Toinen asiaa koskeva, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen perustuva säädös on neuvoston puitepäätös, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa (EUVL L

oikeusapua koskevissa välineissä ja niiden pöytäkirjoissa käsitellään keskinäistä oikeusapua yleensä, mutta niihin sisältyy myös sääntöjä eräistä keskinäisen oikeusavun erityisistä muodoista, kuten telekuuntelusta tai videoneuvottelun käytöstä. Keskinäiset oikeusapupyynnöt toimitetaan pääsääntöisesti suoraan pyynnön esittäneeltä viranomaiselta sen täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle. Jos täytäntöönpanosta vastaava viranomainen ei esitä asianmukaista kieltäytymisperustetta, pyyntö on toteutettava mahdollisimman pian ja mahdollisuuksien mukaan pyynnön esittäneen viranomaisen ilmoittamassa määräajassa. Hankittujen todisteiden hyväksyttävyyden varmistamiseksi pyynnön vastaanottaneen valtion viranomaisten on noudatettava pyynnön esittäneen valtion ilmoittamia muodollisuuksia ja menettelyjä, edellyttäen, että ne eivät ole pyynnön vastaanottaneen valtion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia.

Eurooppalaistan todisteiden luovuttamismääräystä koskevassa puitepäätöksessä sovelletaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta oikeudellisiin päätöksiin todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudenkäyntejä varten. Eurooppalainen todisteiden luovuttamismääräys voidaan antaa sellaisten todisteiden hankkimiseksi, jotka ovat jo olemassa ja välittömästi saatavilla esineiden, asiakirjojen tai tietojen muodossa[10]. Se annetaan vakiolomakkeella ja käännetään jollekin täytäntöönpanovaltion viralliselle kielelle. Määräyksen antaneen valtion viranomaisten on todettava, että todisteet olisi voitu hankkia myös kansallisen lainsäädännön nojalla samanlaisessa tapauksessa ja että todisteiden hankkiminen on tarpeen ja oikeassa suhteessa menettelyn tavoitteisiin nähden. Määräys on tunnustettava ja pantava täytäntöön asetetussa määräajassa, ellei olemassa ole asianmukaista kieltäytymisperustetta. Eurooppalaisen todisteiden luovuttamismääräyksen täytäntöönpano ei edellytä kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen täyttymistä, jos etsinnän tai takavarikon suorittaminen ei ole tarpeen tai jos rikoksesta voi seurata vapausrangaistus, jonka kesto on vähintään kolme vuotta ja joka mainitaan puitepäätöksessä esitetyssä rikosten luettelossa. Hankittujen todisteiden hyväksyttävyyden varmistamiseksi täytäntöönpanovaltion viranomaisten on noudatettava määräyksen antaneen valtion ilmoittamia muodollisuuksia ja menettelyjä, edellyttäen, että ne eivät ole täytäntöönpanovaltion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia.

4. TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

4.1. Todisteiden hankkiminen

Kuten edellä todettiin, EU:n nykyiset säännöt, joita sovelletaan todisteiden hankkimiseen rikosasioissa, sisältyvät useisiin rinnakkaisiin välineisiin, joiden taustalla on kaksi eri periaatetta: oikeusapu ja vastavuoroinen tunnustaminen. Tämä tekee sääntöjen soveltamisesta raskasta ja saattaa aiheuttaa oikeusalalla toimivien keskuudessa sekaannusta. Tämä voi myös

---

196, 2.8.2003, s. 45). Tämän säädöksen soveltamisala on kuitenkin rajoitettu koskemaan ainoastaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan omaisuuden jäädyttämistä. Sen jälkeen tapahtuvaa todistusaineiston siirtämistä asianomaisten jäsenvaltioiden kesken säädellään keskinäistä oikeusapua koskevilla välineillä tai todisteiden luovuttamismääräystä koskevalla puitepäätöksellä.

10 Tämän suppean soveltamisalan vuoksi eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä ei voida antaa esimerkiksi epäiltyjen tai todistajien kuulustelemiseksi tai reaaliaikaisten tietojen hankkimiseksi esimerkiksi telekuuntelun tai pankkitilien valvonnan avulla, sillä vaikka tällaiset todisteet ovat välittömästi saatavilla, niitä ei ole vielä olemassa. Eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä ei voida myöskään antaa esimerkiksi olemassa olevien esineiden, asiakirjojen tai tietojen analysoimiseksi tai näytteiden, kuten DNA-näytteiden tai sormenjälkien, ottamiseksi, sillä vaikka tällaiset todisteet ovat jo olemassa, ne eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia.

johtaa siihen, että he eivät aina käytä parasta mahdollista välinettä todisteiden hankkimiseen. Nämä tekijät voivatkin viime kädessä estää tehokkaan rajat ylittävän yhteistyön. Lisäksi keskinäiseen oikeusapuun perustuvia välineitä voidaan pitää hitaina ja tehottomina, sillä niissä ei edellytetä vakiolomakkeen käyttöä, jolla pyyntö todisteiden hankkimiseksi toisesta jäsenvaltiosta esitettäisiin, eikä aseteta määräaikoja pyynnön täyttämiselle. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvia välineitä voidaan pitää epätyydyttävinä myös sikäli, että ne kattavat ainoastaan tietynlaiset todisteet ja että niissä säädetään lukuisista perusteista, joiden nojalla määräyksen täytäntöönpanosta on mahdollista kieltäytyä.

Kuten tiedonannossa ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” todetaan, tehokkain ratkaisu näiden ongelmien ratkaisemiseksi vaikuttaisi olevan todisteiden hankintaan rikosasioissa sovellettavan nykyisen oikeudellisen järjestelmän korvaaminen yhdellä välineellä, joka perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja kattaisi kaikenlaiset todisteet. Eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskevan puitepäätöksen soveltamisalaan verrattuna tämä uusi väline kattaisi myös todisteet, jotka ovat välittömästi saatavilla mutta joita ei ole vielä olemassa, kuten epäiltyjen tai todistajien lausunnot, tai reaaliaikaisen tietojen hankinnan, kuten telekuuntelun tai pankkitilien valvonnan. Se käsittäisi myös todisteet, jotka ovat jo olemassa mutta jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia, kuten esineiden, asiakirjojen tai tietojen analysoimista, taikka näytteiden, kuten DNA-näytteiden tai sormenjälkien, ottamista. Tällä kuulemisella on tarkoitus vahvistaa, onko tämä oikea lähestymistapa.

Lisäksi on selvitettävä, olisiko välineeseen sisällytettävä erityisiä sääntöjä tietyntyyppisistä todisteista. Näin on tehty nykyisissä keskinäistä oikeusapua koskevissa välineissä, joihin sisältyy kaikenlaisia todisteita koskevien yleisten sääntöjen lisäksi yksityiskohtaisia sääntöjä keskinäisen oikeusavun eräitä tiettyjä muotoja, kuten telekuuntelua tai kuulemista videoneuvottelun avulla, koskevista pyynnöistä.

On myös selvitettävä, olisiko vastavuoroista tunnustamista koskevien välineiden ominaispiirteitä (kuten määräysten käyttö oikeusapupyyntöjen sijaan, määräyksen antaminen vakiolomakkeella, määräyksen täytäntöönpanolle asetettu määräaika sekä toimivaltaisten viranomaisten suora yhteydenpito) syytä soveltaa kaikenlaisiin todisteisiin. Ei esimerkiksi kannata välttämättä ottaa käyttöön vakiolomaketta todistajien kuulemista varten tai asettaa määräaikoja yhteisten tutkintaryhmien perustamiselle. Myöskään vastavuoroista tunnustamista koskevissa välineissä säädetyt kieltäytymisperusteet eivät ehkä ole enää tarpeen sellaisten todisteiden osalta, jotka voidaan hankkia käyttämättä pakkokeinoja.

Lopuksi on selvitettävä, olisiko joitain nykyisiä tai tulevia välineitä syytä täydentää muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä. Näitä voisivat olla aloitteet, joilla pyritään tekemään välinettä tunnetummaksi oikeusalan toimijoiden keskuudessa, esimerkiksi laatimalla ohjeita tai tarjoamalla heille koulutusta niiden soveltamisessa. Näitä voisivat lisäksi olla aloitteet, joilla pyritään varmistamaan välineen asianmukainen täytäntöönpano, esimerkiksi perustamalla valvonta- ja arviointijärjestelmiä.

4.2. Todisteiden hyväksyttävyys

Kuten edellä todettiin, todisteiden hankkimiseen rikosasioissa sovellettavat EU:n nykyiset välineet sisältävät jo sääntöjä, joilla pyritään varmistamaan toisessa jäsenvaltiossa hankittujen todisteiden hyväksyttävyys eli estämään se, että yhdessä jäsenvaltiossa käytävässä rikosoikeudenkäynnissä ei hyväksytä todisteita tai niiden todistusarvoa pidetään vähäisempänä sen tavan vuoksi, jolla ne on hankittu toisessa jäsenvaltiossa. Nämä säännöt

koskevat kuitenkin todisteiden hyväksymistä vain välillisesti, sillä niissä ei aseteta todisteiden keräämiselle mitään yhteisiä vaatimuksia. Vaarana onkin, että todisteiden hankkimista koskevat nykyiset säännöt toimivat tehokkaasti vain sellaisten jäsenvaltioiden välillä, jotka ovat asettaneet samanlaiset vaatimukset todisteiden keräämiselle.

Kuten tiedonannossa "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten" todetaan, paras ratkaisu ongelmaan vaikuttaisi olevan, että todisteiden keräämiselle rikosasioissa asetetaan yhteiset vaatimukset. Tällä kuulemisella on tarkoitus vahvistaa myös, onko tämä oikea lähestymistapa.

Jos näin on, on lisäksi selvitettävä, olisiko parempi asettaa kaikenlaisiin todisteisiin sovellettavat yhteiset vaatimukset vai erityyppisiin todisteisiin mukautetut yksilöllisemmät vaatimukset. Koska erityyppiset todisteet ovat ominaisuuksiltaan erilaisia, ensimmäisessä tapauksessa voitaisiin sopia vain yleisperiaatteista, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa olisi mahdollista antaa täsmällisempiä sääntöjä lainsäädännön lähentämiseksi.

5. KYSYMYKSIÄ JÄSENVALTIOILLE JA KAIKILLE SIDOSRYHMILLE

Määritelläkseen parhaan etenemistavan komissio pyytää jäsenvaltioita ja kaikkia sidosryhmiä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

5.1. Todisteiden hankkiminen

1. Kannatatteko periaatteessa todisteiden hankintaan rikosasioissa sovellettavan nykyisen oikeudellisen järjestelmän korvaamista yhdellä välineellä, joka perustuisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja kattaisi kaikenlaiset todisteet, mukaan lukien todisteet, joita ei ole vielä olemassa tai jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia? Miksi?

2. Olisiko tällaiseen välineeseen sisällytettävä erityisiä sääntöjä tietyntyyppisistä todisteista? Jos olisi, mistä todisteista? Miksi?

3. Vastustatteko sitä, että vastavuoroista tunnustamista koskevien välineiden ominaisuuksia sovellettaisiin kaikenlaisiin todisteisiin, myös todisteisiin, joita ei ole vielä olemassa tai jotka eivät ole välittömästi saatavilla ilman lisätutkintaa tai -tarkastuksia? Jos vastustatte, millaiset todisteet vaatisivat erityiskohtelua? Miksi?

4. Kannattaisiko välinettä täydentää muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä? Millaisilla? Miksi?

5. Pitäisikö lisäksi käsitellä joitain muita kysymyksiä? Jos pitäisi, mitä? Miksi?

5.2. Todisteiden hyväksyttävyys

6. Kannatatteko periaatteessa todisteiden keräämistä koskevien yhteisten vaatimusten käyttöönottoa? Miksi?

7. Olisiko parempi asettaa kaikenlaisiin todisteisiin sovellettavat yhteiset vaatimukset vai erityyppisiin todisteisiin mukautetut yksilöllisemmät vaatimukset? Miksi?

8. Jos päädytään yhteisten vaatimusten asettamiseen, millaisia kannattaisitte? Miksi?

9. Pitäisikö lisäksi käsitellä joitain muita kysymyksiä? Jos pitäisi, mitä? Miksi?

6. MÄÄRÄAIKA VASTAUKSEN TOIMITTAMISELE

Jäsenvaltioita ja sidosryhmiä pyydetään toimittamaan vastauksensa vihreään kirjaan viimeistään 22. tammikuuta 2010. Vastaukset lähetetään seuraavaan osoitteeseen:

Postitse:
European Commission
Directorate General Justice, Freedom and Security
Attn: Mr Anders AAGAARD
MO59 03/096
B-1049 Brussels
Belgium

Sähköpostitse:
JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Vastaukset julkaistaan komission internetsivustolla. Ennen vastaamista on tärkeää lukea tähän kyselyyn sovellettavat tietosuojaperiaatteet. Niistä käy ilmi, miten henkilötietoja ja annettua palautetta käsitellään. Ammattialajärjestöjä pyydetään kirjautumaan komission avaamaan edunvalvojien rekisteriin (http://ec.europa.eu/transparency/regrin). Rekisteri luotiin Euroopan avoimuusaloitteen yhteydessä, ja sen tarkoituksena on antaa komissiolle ja suurelle yleisölle tietoa edunvalvojien tavoitteista, rahoituksesta ja organisaatiosta.