Markku Ryymin

Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lakivaliokunnan pyyntö 7.4.2017

EUROOPPALAISTA TUTKINTAMÄÄRÄYSTÄ KOSKEVAN DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO, HE 29/2017 vp.

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa Eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanoa koskevasta hallituksen esityksestä HE 29/2017 vp.

Päätösvallan ja toiminnallisen vastuun eriyttäminen toisistaan

Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin (2014/41/EU) 2 artiklan määritelmäsäännöksen c kohdan i alakohdan mukaan määräyksen antavalla viranomaisella tarkoitetaan kyseessä olevassa asiassa toimivaltaista tuomaria, tuomioistuinta, tutkintatuomaria tai yleistä syyttäjää, sekä ii alakohdan mukaan mitä tahansa muuta määräyksen antavan valtion määrittelemää toimivaltaista viranomaista, joka kyseessä olevassa tapauksessa toimii tutkintaviranomaisena rikosoikeudellisessa menettelyssä ja jolla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivalta antaa todisteiden hankkimista koskeva määräys. Saman alakohdan mukaan määräyksen antavan valtion tuomarin, tuomioistuimen, tutkintatuomarin tai yleisen syyttäjän on lisäksi vahvistettava tämä tutkintamääräys. Tämän vahvistamismenettelyn ovat sekä eduskunnan lakivaliokunta että hallintovaliokunta aikaisemmissa lausunnoissaan direktiiviehdotuksen käsittelyn aikana hyväksyneet.

Hallituksen esityksen mukaisesti muutetaan merkittävällä tavalla poliisi-syyttäjä -yhteistyön perusteita siirtämällä tutkinnanjohtajan vastuulla olevien asioiden osalta päätösvaltaa syyttäjälle ilman, että osaakaan tähän liittyvästä vastuusta siirtyisi. Olisi ollut tarpeen, että tähän liittyvät ongelmat olisi tuotu hallituksen esityksessä asiallisesti esille ja niihin olisi myös etsitty ratkaisut. On edelleen painotettava, ettei periaatteellisesti merkittävää ratkaisua ole perusteltua tehdä ikään kuin unionin lainsäädännön verukkeella, vaan laajan kansallisen harkinnan pohjalta. Poliisihallitus esitti jo valmisteluvaiheessa, että nämä näkökohdat otettaisiin hallituksen esitystä valtioneuvostossa valmisteltassa asianmukaisesti huomioon. Näin ei tapahtunut.

Poliisin omien päätösten osalta päätösvalta muuttuu syyttäjään nähden alisteiseksi. Esityksen toteuttaminen tarkoittaa myös sitä, että syyttäjä asetetaan poliisia ylemmäksi viranomaiseksi, joka alkaa valvoa poliisin tutkinnanjohtajan tekemiä päätöksiä. Esityksen avulla myös poistetaan poliisin oikeusviranomaisasema suhteessa lähes kaikkiin Euroopan unionin jäsen-

valtioihin. Esityksessä muutetaan kansallisia toimivaltajärjestelyjä ja viranomaisten toimivallan rajoja, mutta sen käytännön toteutusta ja seurauksia ei ole millään tavoin arvioitu. Päätösvalta eriytetään toiminnallisesta vastuusta ja varsinaisesta tekemisestä. Kuitenkin kaikki tehtävät ja toiminnot, asioiden valmistelu ja muiden viranomaisten päätösten toteuttaminen jäävät toiminnallisen vastuun ohella edelleen poliisille.

Vaikutukset esitutkintaan

Hallituksen esitykseen ei sisälly mitään sellaisia elementtejä, joiden avulla olisi päästävissä esitutkinnan tavoitteisiin eli todisteiden hankinnan nopeuttamiseen ja rikostutkinnan ja rikosprosessin joustavoittamiseen. Esitys luo uuden ylimääräisen päätöksentekomenettelyn, joka hidastaa ja mutkistaa asioiden hoitamista ilman, että siitä olisi saatavissa erityisiä hyötyjä. Se samalla vääristää viranomaisten välisiä toimivaltarajoja. Suomen kannalta kyse on askeleista taaksepäin. Kyse on pakollisen lomakkeen täyttämisestä ja käyttämisestä. Lomake täytetään rastittamalla lukuisa määrä lomakkeen kohtia ja lisäilemällä vakiolomakkeen eri kohtiin tekstejä. Voitaneen todeta, että Eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva lomake on tehty niin sanotusti luokan huonointa oppilasta varten ja selvää on, että tämä heikkojen oppilaiden luokka eli muutamat Euroopan Unionin jäsenvaltiot saattavatkin ottaa joitakin askeleita eteenpäin. Näin ei kuitenkaan ole Suomessa. Kahdeksansivuisesta lomakkeesta saa varsin puutteellisen kuvan siitä, minkälaista oikeusapua, todisteita tai todistelua tarvitaan. Perinteinen oikeusapupyyntö on paljon käyttökelpoisempi, informatiivisempi ja antaa vastaanottajalle kokonaan toisenlaisen mahdollisuuden arvioida oikeusavun antamisen edellytyksiä, mahdollisia kieltäytymisperusteita, teon vakavuutta ja pyynnön kiireellisyyttä sekä pyynnön toteuttamisen tapaa.

Tutkintamääräyksen soveltamisalasta

Tutkintamääräystä koskevan direktiivin 3 artiklan mukaan tutkintamääräystä sovelletaan kaikkiin tutkintatoimenpiteisiin artiklassa mainittua yhteisiä tutkintaryhmiä koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta. Soveltamisalaa koskeva 3 artikla saa sisältönsä direktiivin 1 artiklasta. Sen mukaan Eurooppalainen tutkintamääräys on jäsenvaltion oikeusviranomaisen antama tai vahvistama oikeudellinen päätös, jonka tarkoituksena on, että täytäntöönpanovaltiossa suoritetaan yksi tai useampi yksittäinen tutkintatoimenpide tarkoituksin hankkia todisteita tämän direktiivin mukaisesti. Todisteiden etsintä, arviointi ja niiden hankinta ovat osa esitutkintaa. Esitutkintalain (22.7.2011/805) 1 luvun 2 §:ssä on määritelty esitutkinnan tavoite direktiivin tavoitteita laveammin.

Lakiehdotuksen 2 §:n otsikossa on mainittu tutkintamääräyksen soveltamisala, mutta pykälässä mainitaan vain tutkintamääräyksen tunnustamisesta, täytäntöönpanosta ja lähettämisestä. Varsinainen soveltamisala ja suhde poliisitoiminnan kaikkiin kanaviin, rakenteisiin, tiedonhankintatapoihin ja muihin sovellettaviin sopimuksiin jää epäselväksi. Esitutkintavaiheessa tehdään lukuisia eri kanavia pitkin tiedusteluja ja kyselyjä ja hankitaan tietoja rekistereistä ja eri tietolähteistä muun muassa EU:n tiedon saatavuusperiaatteen mukaisia instrumentteja käyttäen tarkoituksena rikoksen estäminen, paljastaminen tai selvittäminen. Samassa tarkoituksessa voidaan toimia myös sen selvittämiseksi, mistä ja mitä tietoa on saatavissa ja

missä menettelyssä se onnistuu. Tämäntyyppiset kyselyt voidaan tehdä nopeasti ja erittäin yksinkertaisella kyselyllä toisen valtion viranomaiselle käyttäen kansainvälisten tai EU:n viranomaisten tietojärjestelmiä (esimerkiksi Europolin ja Interpolin eri tietokannat, Prüm-yhteistyön kyselyt).

Hallituksen esityksen perusteluista ei ole saatavissa tietoa, minkä tyyppisiin menettelyihin tutkintamääräystä on tarkoitettu sovellettavaksi, ja minkä tyyppiset asiat voidaan hoitaa eri poliisikanavia käyttäen tehtävin kyselyin.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate

Oikeudellisen yhteistyön kulmakivenä on ollut vuonna 1999 Tampereen päätelmillä hyväksytty vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esille useita vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisia Euroopan Unionin kansainvälisen yhteistyön instrumentteja.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti tarkoituksena on ollut tunnustaa toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien asema ja toisten valtioiden viranomaisten toimivaltansa rajoissa tekemien päätösten vastavuoroisuus samoin perustein kuin kansallisten viranomaisten toimivalta. Suomessa on lähdetty menemään päinvastaiseen suuntaan pyrkimällä kiistämään ja heikentämään poliisin oikeusviranomaisasemaa ja siirtämään poliisille kuuluvaa päätösvaltaa pois sen sijaan, että olisi vaikutettu niihin puhtaasti kansallisiin ja sisäisesti luotaviin seikkoihin, joiden avulla kansainvälinen yhteistyö olisi voinut edelleen jatkua toimivana, nopeana ja luotettavana. Tämä olisi edellyttänyt, että poliisin oikeusviranomaisstatus olisi tunnustettu ulkoisesti uskottavalla tavalla.

Hallituksen esityksessä (s. 7) tuodaan esille, että "*lisäksi on tuotu esille se, että tunnustettavat päätökset tulisi tehdä eri jäsenvaltioissa samantasoisesti*." Tämä ilmeisen kotikutoinen lisäys lienee tarkoitettu perusteluksi sille, miksi poliisin oikeusviranomaisasema tulee poistaa.

Hallituksen esityksellä luodaan uudenlainen lisä esitutkintamenettelyyn ja sillä sekoitetaan entisestään esitutkinnan vastuita ja menettelyitä ja hidastetaan mitä ilmeisimmin joissakin tapauksissa huomattavasti esitutkinnan toimittamista.

Suhde muihin oikeudellisen yhteistyön välineisiin

Direktiivin 34 artiklassa mainittujen kansainvälisen yhteistyön instrumenttien soveltaminen lakkaa. Muut kansainvälisen rikosoikeudenhoidon ja kansainvälisen poliisiyhteistyön instrumentit myös Euroopan Unionin sisällä jäävät voimaan, mutta niiden keskinäinen suhde on ja tulee olemaan hankalasti määriteltävissä. Esityksen lähtökohta siitä, että tutkintamääräyksen avulla hankittaisiin todisteet rajat ylittävissä rikosasioissa, on epärealistinen. Tiedonhankintakeinot, -kanavat ja -tavat ovat esitutkinnassa niin moninaiset ja eri tarpeisiin niin erilaiset, ettei menettelyjä ole mahdollista laittaa yhteen muottiin, joka lisäksi edellyttää vakiolomakkeen käyttöä. Poliisin toiminnassa, rikostorjunnassa, rikostiedustelussa ja esitutkinnassa on osaltaan kyse myös tiedonvaihdosta ja tiedonhankinnasta Suomen ja vieraan valtion viranomaisen kanssa. Poliisin tiedonhankinta tapahtuu lukuisista eri

lähteistä lukuisten kansainvälisten instrumenttien avulla. Ei ole toiminnallisesti järkevää eikä edes mahdollista pyrkiä rajoittamaan todisteiden hankintaa esitutkinnassa tai laajemmin tiedonhankintaa vain yhden yksittäisen instrumentin avulla tapahtuvaksi.

Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin 34 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä muiden jäsenvaltioiden kanssa kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä tai jatkaa niiden soveltamista 22 päivän toukokuuta 2017 jälkeen ainoastaan siltä osin, kuin niiden avulla on mahdollista vahvistaa direktiivin tavoitteita ja myötävaikuttaa todisteiden hankkimismenettelyjen yksinkertaistamiseen tai edelleen helpottamiseen ja edellyttäen, että noudatetaan tässä direktiivissä säädettyjen kanssa samantasoisia takeita.

Suomella on kahdenväliset rikostorjuntasopimukset seuraavien EU-valtioiden kanssa:

- Viro SopS 58/199
- Latvia SopS 8/1997
- Liettua SopS 72/1997
- Puola SopS 70/2003
- Unkari SopS 66/2003

Eurooppalainen tutkintamääräys on direktiivin 1 artiklan mukaan jäsenvaltion oikeusviranomaisen antama tai vahvistama oikeudellinen päätös, jonka tarkoituksena on, että toisessa jäsenvaltiossa suoritetaan yksi tai useampi yksittäinen tutkintatoimenpide tarkoituksin hankkia todisteita direktiivin mukaisesti. Direktiivin soveltamisala rajoittuu siis todisteiden hankintaan ja niiden hankintaan koskevien toimenpiteiden pyytämiseen sekä pyyntöjen täytäntöönpanemiseen.

Viron, Latvian ja Liettuan kanssa tehdyt rikostorjuntasopimukset koskevat sopimuspuolten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, torjumiseksi ja selvittämiseksi. Ne ovat siis jo lähtökohtaisesti soveltamisalaltaan laajempia. Niiden mukaan sopimukset soveltuvat sekä tiedonvaihtoon että todisteiden hankintaan. Sopimuksissa on myös mainittu erikseen rikokseen liittyvien todisteiden hankkiminen ja luovuttaminen pyynnön esittäneelle viranomaiselle.

Lisäksi Viron, Latvian ja Liettuan kanssa tehdyt sopimukset menevät direktiivin soveltamisalaa pitemmälle mainitessaan yhteistyömuotoina henkilöllisyyden selvittämisen, henkilöiden etsimisen ja tunnistamisen, esitutkinnan aloittamisen toisen sopimuspuolen pyynnöstä, tapaturmien, myös työtapaturmien tutkimisen, kuolemansyyn sekä henkilöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen selvittämisen.

Keskusrikospoliisi on Viron, Latvian ja Liettuan kanssa solmittujen kahdenvälisten sopimusten tarkoittama keskusviranomainen. Tutkintamääräysdirektiivin 34 artiklan kannalta olennaista on, että Baltian maiden kanssa tehdyt rikostorjuntasopimukset mahdollistavat sujuvan ja saumattoman siirtymisen rikoksen paljastamiseen tarkoitetusta tiedonvaihdosta rikoksen tutkintaan liittyvään todisteiden hankintaan. Sopimukset näyttävät myös helpottavan huomattavasti siirtymistä esimerkiksi kuolemansyyn selvittämisestä mahdollisesti seuraavaan rikostutkintaan. Lisäksi on otettava huomioon,

että määrällisesti varsinkin Viron kanssa rikostorjuntasopimuksen soveltaminen on erittäin merkittävää ja vähintään merkityksellistä myös Latvian ja Liettuan kanssa.

Tällä perusteella tarkoituksenmukaista olisi pyrkiä tilanteeseen, jossa sopimusten soveltamista jatkettaisiin näiden maiden kanssa ja komissiolle tehtäisiin asiaa tarkoittava direktiivin 34 artiklan 4-kohdan mukainen ilmoitus.

Suomen ja Puolan välinen rikostorjuntasopimus (SopS 70/2003) on luonteeltaan erilainen. Sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolten toimivaltaiset viranomaiset tekevät toimivaltansa puitteissa yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden ja muiden rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja torjunnassa. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet tekevät yhteistyötä myös kadonneeksi ilmoitettujen henkilöiden etsinnässä, mukaan lukien kaikki toiminta, joka on tarpeen tunnistamattomien henkilöiden ja ruumiiden henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä onnettomuuksien uhrien tunnistamiseksi.

Sopimuksen 2 artiklan mukaisesti tämän sopimuksen 1 artiklassa tarkoitetun yhteistyön täytäntöönpanemiseksi sopimuspuolet vaihtavat rikostentekijöiden henkilötietoja, jos se on tarpeen rikosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, sekä tietoja, jotka koskevat näihin rikoksiin osallisia henkilöitä, rikostentekijöiden välisiä yhteyksiä, rikollisten ryhmien ja järjestöjen rakenteita ja niiden toimintamenetelmiä, yksittäisille rikollisille ja rikollisryhmille ominaisia käyttäytymismalleja ja suoritettuja toimenpiteitä ja niiden tuloksia. Kyse on osaltaan myös tyypillisistä rikostiedustelutiedoista. Saman artiklan mukaisesti sopimuspuolet vaihtavat kokemuksia ja tietoja erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja uusien rikollisuuden muotojen torjuntamenetelmistä; vaihtavat kriminalistiikan ja kriminologian tutkimustuloksia; antavat toisilleen mahdollisuuden saada käyttöönsä tietoja, jotka koskevat tehtyihin rikoksiin liittyviä esineitä ja paikkoja, sekä teknisiä välineitä, joita on käytetty rikoksen torjunnassa; ja järjestävät asiantuntijavaihtoa ammatillisen koulutuksen järjestämiseksi ja erityisesti rikosten torjuntaan liittyvien kriminalistiikkaa koskevien tekniikoiden ja menetelmien osalta; ja järjestävät tieteellisen ja teknisen kirjallisuuden ja muiden tämän sopimuksen alaan liittyvien julkaisujen vaihtoa.

Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuksen 1 artiklassa tarkoitettua yhteistyötä varten sopimuspuolet vaihtavat tietoja erityisesti seuraavien rikosten ehkäisemisestä ja torjumisesta: terrorismi; huumausaineiden, psykotrooppisten aineiden ja niiden lähtöaineiden laiton kauppa; ydinmateriaalin ja radioaktiivisen materiaalin laiton kauppa; aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden laiton kauppa; ja laiton maahanmuutto ja laiton ihmiskauppa. Saman artiklan 2-kohdan mukaan 1 kappaleen määräysten täytäntöönpanemiseksi sopimuspuolet: seuraavat rikollista toimintaa; antavat toisilleen tietoja rikosten teossa käytetyistä menetelmistä, tekniikoista ja reiteistä samoin kuin näistä rikoksista saatujen tulojen tai omaisuuden liikkeistä; vaihtavat kokemuksia ja tietoja rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja torjunnassa käytetyistä menetelmistä; ja antavat tarvittaessa toisilleen tarpeelliset määrät aineita analysointia tai tutkintaa varten.

Sopimuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan 1 kappaleessa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia tämän sopimuksen täytäntöönpanossa ovat Suomessa poliisi, rajavartiolaitos; ja tullilaitos. Keskusviranomaista ei ole määritelty, mutta 1 artiklan 4 kohdan mukaan tämän sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät virka-apupyynnöt ja tiedustelut toimitetaan Suomessa suoraan keskusrikospoliisille.

Puolan kanssa tehty sopimus ei näyttäisi kattavan todisteiden hankintaa, joten se menee tutkintamääräysdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Siksi sopimuksen voimassaoloon ei ole tarvetta puuttua direktiivin johdosta.

Suomen ja Unkarin välistä sopimusta (SopS 66/2003) sovelletaan sen 1 artiklan mukaisesti rikosten, erityisesti laittoman huumausainekaupan, rahanpesun, ihmiskaupan, järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden ehkäisemiseen ja torjuntaan. Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti sopimukseen perustuvan tietojenvaihdon tulee olla sopimuspuolten kansallisen lainsäädännön mukaista. Saman artiklan 2 kohdan mukaisesti sopimuspuolten toimivaltaisten viranomaisten tulee tehdä mahdollisimman laajaa yhteistyötä tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien rikosten torjuntaan, paljastamiseen ja tutkintaan liittyvien tietojen vaihdossa. Saman artiklan 3 kohdan mukaisesti tämän artiklan mukaisesti vaihdettujen tietojen tulee sisältää erityisesti: tietoja henkilöistä ja järjestöistä, joita epäillään osallisuudesta 1 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin, tai näihin liittyviä tietoja; tietoja tehdyistä rikoksista tai niiden valmistelusta; sekä tietoja näihin rikoksiin osallisiksi epäiltyjen henkilöiden ja järjestöjen käyttämistä menetelmistä. Sopimuksen tarkoittamia täytäntöönpanosta vastaavia toimivaltaisia viranomaisia ovat Suomessa poliisi, tullihallitus ja rajavartiolaitos. Varsinaista keskusviranomaista ei ole määritelty, mutta kaikki pyynnöt Suomeen on toimitettava Keskusrikospoliisin kautta.

Sopimus näyttäisi siten menevän lähes kokonaan Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Siksi tämänkään sopimuksen voimassaoloon ei ole tarvetta puuttua tutkintamääräystä koskevan direktiivin johdosta.

Euroopan Unionin jäsenvaltioista Irlanti ja Tanska eivät tule soveltamaan tutkintamääräystä koskevaa direktiiviä. Lisäksi taannoinen Brexit-äänestys sekä sittemmin annettu eroilmoitus tulevat muuttamaan Ison-Britannian suhdetta muihin EU:n jäsenvaltioihin. Siten mahdollisesti myös rikosoikeusapuyhteistyön instrumentit tulevat pohdittavaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen on käytettävä silloin muita kansainvälisen yhteistyön instrumentteja näiden valtioiden kanssa toimiessaan. Tanska on kuitenkin pääasiassa huumerikosasioiden johdosta Suomelle tärkeä. Eurooppalaisen tutkintamääräyksen soveltaminen hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla johtaa kahden erilaisen prosessin käyttämiseen, ja niissä on eri toimijat, eri edellytykset ja eri päätöksentekijät.

Epäselvyyttä ei ole siitä, kuka joutuu tekemään työn ja maksamaan kustannukset.

Vahvistamismenettely

Direktiivin mukaan oikeusviranomaisen tulee vahvistaa tutkintamääräys. Hallituksen esityksen mukaan esitutkintaviranomaisen antama tutkintamääräys tulee vahvistuttaa syyttäjällä. Hallituksen esitys ja direktiivi vaikenevat siitä, miten tämän vahvistamisen tulee tapahtua. Mikäli allekirjoittamalla toteutettava kirjallinen vahvistaminen on pakollista, on selvää, että tutkintamääräysmenettely tulee hidastamaan esitutkinnan toimittamista, tiedonhankintaa ja todisteiden saamista.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 11) syyttäjän on myös pohdittava esitutkintavaiheen toimenpiteitä tutkintataktiselta kannalta ja direktiivin edellyttämin tavoin varmistuttava siitä, että pyydetty toimenpide olisi voitu vastaavassa kansallisessa tapauksessa määrätä. Hallituksen esityksessä halutaan siis antaa päätösvaltaa syyttäjälle olennaisesti yli sen, mitä vahvistamismenettely edellyttäisi. Tutkintataktiikka ja poliisin tutkintamenetelmät eivät yleensä kuulu syyttäjien ydinosaamisalueisiin eikä hänellä esitutkintalain mukaan tällaista toimivaltaa olekaan.

Kiiretilanteiden hallinta on hallituksen esityksessä käytännössä sivuutettu. Poliisi on tähän saakka kyennyt hoitamaan kiiretilanteet nopeasti ja varmistamaan sen, että poliisitoiminnalliset tavoitteet saavutetaan. Mikäli tutkintamääräyksen lomakkeeseen edellytetään vahvistajan allekirjoitus, tulee tämä kiiretilanteissa aiheuttamaan myös teknisiä ongelmia. Arkaluontoisia tietoja ja salaisia pakkokeinoja koskevat asiakirjat tulee pystyä lähettämään tietosuojavaatimusten edellyttämällä tavalla määräyksen antajan ja sen vahvistajan välillä. Yhteisiä turvallisia tietojärjestelmiä ei ole, mutta mahdollisesti salattua sähköpostia voitaisiin käyttää. Direktiivin lomakkeen osalta ei ole huomioitu edes vahvistajan sähköisen allekirjoituksen mahdollisuutta.

Tutkintamääräyksen täytäntöönpanoa valmisteltaessa olisi pitänyt etsiä ratkaisuja, joilla päästään nykyisen kaltaiseen nopeuteen, turvallisuuteen ja joustavuuteen. Kansainvälisen yhteistyön instrumentin tavoitteena tulisi olla nopeuttaa ja helpottaa oikeusavun saamista. Itse direktiivi osittain ja erityisesti omaksuttu kansallinen ratkaisu johtavat päinvastaiseen lopputulokseen.

Poliisi-syyttäjä -yhteistyötä on kehitetty varsin pitkäjänteisesti kauan aikaa. Syyttäjällä on erinomainen mahdollisuus ja toimivat työkalut ohjata esitutkintaa esitutkintalain 5 luvun mukaisesti. Hallituksen esityksen tarkoittama tutkintamääräyksen vahvistamismenettely voisi toimia tyypillisesti talousrikosasioissa, joissa poliisi-syyttäjä -yhteistyö on kiinteämpää ja vakiintuneempaa. Niissä jutulle määrätty syyttäjä on yleensä riittävästi perehtynyt tutkittavaan kokonaisuuteen ja hän pystyisi normaalin perustyönsä ohessa myös vahvistamaan tutkinnanjohtajan antaman tutkintamääräyksen. Laajoissa rikoskokonaisuuksissa ei ole luultavaa, että joku ulkopuolinen taho pystyisi asiaa arvioimaan riittävän nopeasti ja kykenisi tekemään perusteltua päätöstä tutkinnan kiireellisyyden edellyttämällä tavalla. Tämän lisäksi huume- ja omaisuusrikosasioissa on yleensä hyvin runsaasti kiiretilanteita, niissä voi olla operaatio käynnissä, tarkkailu meneillään tai toimenpiteet tulee saada siirrettyä toiseen valtioon joskus vain muutaman tunnin määräajassa. On vaikea kuvitella, että joku ulkopuolinen taho tai toinen viranomainen kykenisi antamaan asialle jotain lisäarvoa tai edistämään sen to-

teuttamista. Lisäksi eräissä henkeen ja terveyteen liittyvissä rikosasioissa voi olla sellaisia kiiretilanteita, että päätöksiä tai ratkaisuja ei voida ihmisen henkeä tai terveyttä vaarantamatta odottaa.

Direktiivin voimaantulon myötä päädyttäneen tilanteeseen, jossa tutkintamääräystä käytettäessä tutkinnanjohtaja edelleen tekee vähintään saman työn, mutta joutuu hakemaan syyttäjän vahvistuksen lomakkeeseen. Koska tutkintamääräys ei sovellu kaikkeen toimintaan eikä sitä sovelleta kaikkien valtioiden kanssa, joutuu poliisi käyttämään joukkoa muitakin instrumentteja samanaikaisesti ja siten tekemään useissa tapauksissa todennäköisesti moninkertaisen työn nykytilanteeseen verrattuna.

Lukumääräarviot

Hallituksen esityksessä (s. 12) on esitetty arvio, että syyttäjälaitos tulisi vahvistamaan noin 3.000 tutkintamääräystä vuosittain. Keskusrikospoliisin asiankäsittelyjärjestelmään (AKJ) on kirjattu vuosittain noin 30.000 - 40.000 Suomeen liittyvää Suomen ja jonkun toisen valtion välistä asiaa. Näistä asioista varsinaisia oikeusapupyyntöjä on ollut edellä mainitun AKJ:n mukaan vuosina 2010 - 2015 keskimäärin noin 500 vuosittain. Näistä oikeusapupyynnöistä tutkintamääräyksen soveltamisalaan Suomen ja jonkin direktiiviä soveltavan valtion välillä tulee kuulumaan tätä lukumäärää pienempi osa. Lukumäärätietoja ja niiden erittelyä on selvitetty myös vuoden 2016 tietojen perusteella Keskusrikospoliisin uudesta asiankäsittelyjärjestelmästä. Pyyntöjä on lähtenyt 110 valtioon ja näiden joukossa ovat olleet kaikki EU:n jäsenvaltiot. Lukumäärään on laskettu mukaan kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka saattaisivat mennä tutkintamääräyksen soveltamisalaan. Näihin kuuluvat kaikki asiakirjojen hankintaan liittyvät pyynnöt siitä riippumatta, mihin tarkoitukseen ne on hankittu (tutkintavaiheen eri tietotarpeet tai oikeudenkäynti), kuulustelupyynnöt, asiakirjojen tiedoksiantoa koskevat pyynnöt, takavarikkopyynnöt, paikkaan, laitteeseen tai henkilöön kohdistuvat etsinnät, pankkitiedustelut, rikoshyödyn jäljittämiseen liittyvät pyynnöt, telekuuntelua ja televalvontaa koskevat pyynnöt sekä valvottua läpilaskua koskevat pyynnöt. Yhteensä näitä pyyntöjä on ollut vuonna 2016 noin 450 kappaletta. Asiassa on selvitetty myös sitä, voisiko poliisilla jo olevan tiedon käyttäminen myöhemmin todisteena edellyttää tutkintamääräyksen antamista luvan hankkimiseksi tiedon omistajalta. Joissakin tapauksissa se saattaisi tulla kyseeseen, mutta näiden tapausten lukumäärä arvioidaan vähäiseksi.

Lukumääräarviota syyttäjälaitoksen tulevista työmääristä ei voida tarkemmin selvittää eikä hallituksen esityksestä ilmene, miten mainittuihin lukumääriin on päädytty. Hallituksen esityksessä oleva lukumääräarvio vaikuttaa kuitenkin perusteettomalta.

Ehdotettu päivystysjärjestelmä

Hallituksen esityksen mukainen ehdotettu jo ennalta toimimattomaksi arvattavan päivystysjärjestelmän luominen ei sovellu tutkintamääräyksen mukaisten asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Joku päivystävä syyttäjä voisi vain hyvin harvoin pystyä tekemään operatiivista toimintaa koskevan oikean ratkaisun, joka perustuisi asian hallintaan. Sokkona tehtävä syyttäjän ratkaisu ei ole toivottava kenellekään eikä juridisesti perusteltu ratkaisu

ole mahdollinen ilman, että on selvitetty asian perusteet ja perehdytty riittävällä tavalla tapaustietoihin. Tutkinnanjohtajalle tämä tarkoittaisi vähimmillään esittelymenettelyä, joka on ylimääräinen vaihe prosessissa. Asiaa etukäteen tuntemattomalle syyttäjälle pitäisi osata kertoa kaikki tarpeellinen, myös tämän ydinosaamisalueen ulkopuolella olevat asiat. Kun kiirepyyntöjä voi tulla viikonpäivästä ja vuorokaudenajasta riippumatta milloin tahansa missä päin Suomea tahansa, ei syyttäjälaitoksen päivystysjärjestelmä voi esityksellä luotavaa ongelmaa korjata. Pelkästään syyttäjän allekirjoituksen saaminen lomakkeeseen voi olla mahdotonta, varsinkin jos se pitää saada fyysisesti. Hallituksen esityksessä tai sitä ennen työryhmävaiheessa ei ole otettu kantaa tai käsitelty sitä, miten esimerkiksi vahvistamismenettelyyn kuuluva välttämätön allekirjoittaminen suoritetaan.

Esityksen vaikutukset

Hallituksen esityksen mukaan (s. 11) direktiivin täytäntöönpano ei juurikaan laajenna EU:n jäsenvaltioiden välisen rikosoikeusavun alaa. Erona on kuitenkin se, että yhteistyö muuttuu aikaisempaa velvoittavammaksi. Edelleen esityksen mukaan oikeusavun pyytäminen vakiolomaketta käyttäen ja direktiivin velvoitteet panna tutkintamääräys määräajassa täytäntöön saattavat jossain määrin tehostaa oikeusapuyhteistyötä. Lisäksi hallituksen esityksessä katsotaan, että direktiivissä viranomaisille asetetut yhteydenpito- ja konsultointivelvoitteet voivat osaltaan nopeuttaa oikeusapuyhteistyötä. Esityksessä katsotaan myös, että oikeusapujärjestelmä jäsenvaltioiden välillä selkiintyy sikäli, että direktiivi korvaa päällekkäiset oikeusapusäädökset, jolloin sovellettavina todisteiden hankkimiseksi tehtävässä oikeusapuyhteistyössä olisivat pääsääntöisesti vain direktiivi ja sen täytäntöönpanolainsäädäntö. Tämä myös helpottaa jäsenvaltioiden välistä oikeusapuyhteistyötä koskevan säännöstön hallittavuutta.

Oikeusapuyhteistyön tehostumisen edellytyksiä ei ole, eikä hallituksen esityksestä ole muutoinkaan johdettavissa tämän kaltaista päätelmää. Väite yhteydenpito- ja konsultointivelvoitteiden vaikutuksesta ja oikeusapuyhteistyön nopeuttamisesta on perusteeton. Outo on myös väite, jonka mukaan oikeusapujärjestelmä jäsenvaltioiden välillä selkiintyy siksi, että direktiivi korvaa päällekkäiset oikeusapuinstrumentit. Instrumenttien korvaaminen tapahtuu kyllä joko kokonaan tai osittain eli ne vastavuoroisen tunnustamisen instrumentit, joita ei ole koskaan käytettykään, kyllä korvautuvat direktiivillä. Samalla korvautuvat ne artiklassa 34 luetellut instrumentit, jotka ovat toimineet tähän saakka hyvin. Tilanne ei tästä kuitenkaan mitenkään selkiydy eikä oikeusapuyhteistyötä koskevan säännöstön hallittavuus tästä mitenkään parane, vaikka hallituksen esityksessä näin väitetäänkin. Vaikutus on aivan päinvastainen, sillä esityksen mukaiset järjestelyt johtavat siihen, että kansainvälisen yhteistyön instrumenttien keskinäinen suhde jää erittäin epäselväksi, ja toimivalta niiden käyttämiseen määräytyy joko pyydetyn toimenpiteen, pyytäjän statuksen tai viranomaisaseman, valitun instrumentin tai vastaanottavan valtion mukaan. Vääjäämättä tämä johtaa siihen, että poliisi joutuu Suomessa tekemään moninkertaisen työn päästäkseen samaan lopputulokseen nykytilaan verrattuna.

Taloudellisia vaikutuksia koskevassa osassa on selvitetty syyttäjälaitoksen resurssitarpeita ja päädytty viiden henkilötyövuoden lisäkustannuksiin ja tarpeeseen luoda päivystysjärjestelmä. Sen sijaan vaikutuksia poliisin työ-

määrään on arvioitu (s. 12) toteamalla, että "*vahvistusmenettely ei juurikaan vähennä esitutkintaviranomaisten työmäärää nykyisestä*." Väite on totta. Jos tutkinnanjohtaja joutuu laatimaan tutkintamääräyksen, käyttämään mahdollisesti melkoisen ajan asian esittelyyn ja syyttäjän allekirjoituksen hankkimiseen sekä lisäksi laatimaan erillisen perinteisen oikeusapupyynnön muille samaan rikosasiaan osallisille valtioille, on työmäärä moninkertainen. Tuleva uusi ylimääräinen lisätyö tunnetusti ei juurikaan vähennä esitutkintaviranomaisten työmäärää nykyisestä. Ehkä olisi perustellumpaa, että hallituksen esityksessä olisi edes yritetty arvioida lisääntyvän työmäärän osuutta ja esimerkiksi käännöskustannuksia, joiden voi olettaa nousevan nykyisestä.

Vaitiolovelvollisuus

Eri viranomaisten vaitiolo-oikeus ja vaitiolovelvollisuus poikkeavat tosistaan. Asiassa tulisi ratkaista se, miten syyttäjän vaitiolovelvollisuus säädettäisiin vastaavalle tasolle kuin mitä se on poliisissa. Jos syyttäjä vahvistaa tutkintamääräyksen, joka koskee eräiden salaisten pakkokeinojen käyttöä, ja hänet voidaan tuomioistuimessa velvoittaa antamaan asiaa koskevat tiedot niitä vaativalle asianosaiselle, voidaan joutua vakaviin vaikeuksiin ja vaaratilanteisiin.

Pakkokeinojen käytöstä

Direktiivin täytäntöönpanolain 9 § näyttää mahdollistavan sen, että Suomi voisi käyttää Suomeen saapuvan tutkintamääräyksen perusteella pakkokeinoja myös sellaisissa tapauksissa, joissa se ei olisi kansallisessa tapauksessa mahdollista.

Asian valmistelusta

Eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanoa valmisteltiin oikeusministeriön perustamassa ja puheenjohdolla toimineessa työryhmässä. Työryhmää perustettaessa työryhmän kokoonpanosta käytiin pitkällinen keskustelu ennen kuin poliisi sai edustajansa työryhmään. Eurooppalainen tutkintamääräys koskee kuitenkin pääasiassa esitutkinnan suorittamista, ja siten mitä suurimmassa määrin juuri esitutkintaviranomaisten, eli poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen vastuulla olevia asioita. Siksi lähtökohtana olisi alkujaankin tullut olla se, että asianosaiset pääsisivät aidosti vaikuttamaan asian käsittelyyn jo sen valmistelun aikana. Esitutkintaviranomaisten kannat eivät ole valitettavasti tulleet työryhmän työn tai hallituksen esityksen valmistelun aikana esille niiden tosiasiallista painoarvoa vastaavasti.

Työryhmän työn ja hallituksen esityksen valmistelun aikana ei ole parhaalla mahdollisella tavalla tunnuttu pyrittävän etsimään ratkaisuja siihen, miten direktiivin edellyttämät muutokset voitaisiin saada toimivalla tavalla niveltymään suomalaiseen järjestelmään, ja miten samalla varmistettaisiin se, että rikosasian esitutkinta ja siihen liittyvät toimet saataisiin sujumaan vaivattomasti, nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin.

Poliisihallitus on valmistelun aikana kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota varsin periaatteellisiin, esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän tehtäviä ja toimivallanjakoa koskeviin muutoksiin, joita halutaan toteuttaa ilman, että asi-

asta olisi muun muassa mitään mainintaa hallitusohjelmassa. On selvää, ettei Euroopan unionin sääntelyllä tehdä uudenlaisia kansallisia vastuunjaon muutoksia millään lailla välttämättömäksi. Esillä oleviin muutoksiin olisi löydettävissä järkevät, toiminnallisesti tehokkaat ja kustannuksiltaan maltilliset ratkaisut. Yhteistä eurooppalaista mallia ei ole.

Hallituksen esityksen mukaisesti toteutuessaan direktiivin täytäntöönpaneminen ei toisi toiminnallista tehostumista. Lisäksi sen taloudelliset vaikutukset olisivat negatiiviset. Esityksen vaikutusten arviointiin olisi tullut kiinnittää suurta huomiota varsinaista hallituksen esitystä laadittaessa.

Oikeusministeriö lähetti työryhmän esityksen lausunnolle lukuisalle määrälle eri viranomaisia, järjestöjä ja yksittäisiä henkilöitä, mutta ei poliisille, Poliisihallitukselle eikä edes Keskusrikospoliisille, jolle kaavaillaan tehtäviä asiassa. On huolestuttavaa, jos asiaan osallisia ei haluta edes kuulla. Lopputulostakaan ei voi pitää asianmukaisena.

Lopuksi

Hallituksen esitys esittää viranomaisten välistä toimivaltajakoa muuttavan ratkaisumallin direktiivin implementoimiseksi, mutta se ei kuvaa tästä aiheutuvia ongelmia eikä esitä niihin ratkaisua. Esitys tulisi hylätä ja palauttaa se uudelleen valmisteltavaksi direktiivissä olevasta määräajasta huolimatta. On tärkeää tehdä lainvalmistelu huolellisesti, harkiten ja oikeaan tietoon perustuen.