24.4.2017
POL-2017-7438

Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

EUROOPPALAISTA TUTKINTAMÄÄRÄYSTÄ KOSKEVAN DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO HE 29/2017 vp; asiantuntijakuuleminen 26.4.2017

Lakivaliokunta on pyytänyt Keskusrikospoliisin lausuntoa Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta hallituksen esityksestä ja asiantuntijaa kuultavaksi 26.4.2017 pidettävään istuntoonsa. Keskusrikospoliisi lausuu asian johdosta kunnioittavasti seuraavaa.

Nykytilasta

Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 5 §:n mukaan oikeusapupyynnön vieraalle valtiolle voi tehdä muun muassa esitutkintaviranomainen. Suomi on antanut 9.3.1994 keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaan eurooppalaisen yleissopimuksen 24 artiklaan selityksen, jonka mukaan muun muassa poliisiviranomaiset ovat oikeusviranomaisia toimiessaan esitutkintaviranomaisena rikosasiassa esitutkintalain nojalla.

Vuonna 2000 solmitun EU:n oikeusapusopimuksen myötä EU:ssa luovuttiin keskusviranomaisjärjestelmästä ja käyttöön tulivat suorat yhteydet toimivaltaisten viranomaisten välillä. Viranomaiset ilmenevät EJN:n Atlaksesta. Suomen osalta rikoksen esitutkintavaihetta koskevana yhteyspisteenä toimii pääsääntöisesti Keskusrikospoliisi.

Keskusrikospoliisissa on määrätietoisesti kehitetty kansainvälisten oikeus- ja virka-apupyyntöjen laatua, muun muassa laatimalla lait, sopimukset, ohjeet, mallit ja menettelytavat sisältävä käsikirja. Laadunvarmistuksen kannalta keskeistä on muun muassa se, että kaikki oikeusapupyynnöt tarkastetaan Keskusrikospoliisissa kansainväliseen yhteistyöhön perehtyneen päällystötasoisen virkamiehen toimesta. Tarkastuksessa varmistetaan muun muassa se, että

- pyyntö on kansallisten säännösten ja kansainvälisten sopimusten mukainen
- teonkuvaus on riittävä
- pyyntö on toiminnallisesti tarkoituksenmukainen eli tarpeellisuus ja suhteellisuus verrattuna muihin mahdollisiin tiedonhankintakeinoihin, kuluihin ja vasteaikoihin
- kielen selkeys, ymmärrettävyys ja käännettävyys
- tutkintataktiset seikat kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta.

Samalla mm. varmistetaan, ettei pyynnössä ole päällekkäisyyttä aikaisempiin pyyntöihin. Käsikirjaan on koottu erityyppisten pyyntöjen pohjiksi malleja, jotka noudattavat samanlaista selkeää kaavaa. Menettelytavat ovat osoittautuneet toimiviksi myös erityisen vaati-

vissa ja kiireellisissä tilanteissa.

Keskusrikospoliisin tarkastamien pyyntöjen laatua ja oikeellisuutta ei ole muiden valtioiden toimesta kyseenalaistettu. Yhteistyökumppaneina toimivat vieraat valtiot luottavat Suomen tekemien pyyntöjen laatuun. Laadun erittäin korkea taso näkyy paitsi siinä, että pyynnöt tuottavat odotetun tuloksen, niin myös vertailtaessa Suomesta lähteneitä pyyntöjä muista valtioista meille saapuviin oikeusapupyyntöihin.

Tutkintamääräyksen soveltamisalasta

Lakiehdotuksen 2 §:ssä käsitellään tutkintamääräyksen soveltamisalaa. Aiottu soveltamisala jää epäselväksi. On tärkeää, että jatkossakin esitutkintavaiheessa voidaan tehdä tavanomaisia poliisikanavia käyttäen pyyntöjä, joiden tarkoituksena on rikoksen selvittäminen ja varsinaista oikeusapupyyntöä koskeva asioiden esiselvittäminen ja varmistaminen. Tällaisia tiedusteluja voi tulla tehtäväksi laajaan määrään eri valtioita. Usein tehtäväksi tulee samanaikaisia useampia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena tiedonhankinta ja tutkinnan suuntaaminen. Esimerkkinä voidaan mainita ajoneuvotiedustelut tai pankkitiedustelut. Tämäntyyppiset kyselyt voidaan tehdä nopeasti ja erittäin yksinkertaisella kyselyllä toisen valtion viranomaiselle useita eri kanavia käyttäen, esimerkiksi Siena ja Interpol. Esimerkiksi kuulustelukertomusta pääsääntöisesti ei käytetä todisteena, vaan pääsääntöisesti todistelu joudutaan hankkimaan muulla tavoin. Kaikkiaan aiottu soveltamisala jää valitettavan epäselväksi.

Tulisi tarkemmin kuvata esimerkkien kautta, minkä tyyppisiin menettelyihin tutkintamääräystä on tarkoitettu sovellettavaksi, ja minkätyyppiset voidaan jatkossakin hoitaa eri poliisikanavia käyttäen tehtävin kyselyin.

Tutkintamääräyksen vahvistamisesta

Merkittävä muutos nykyiseen oikeusapumenettelyyn verrattuna tulee liittymään siihen, että esitutkintaviranomaisen antama tutkintamääräys tulee vahvistuttaa syyttäjällä. Kysymyksiksi nousee, missä vaiheessa ja miten syyttäjän vahvistaminen tapahtuisi. Tämä ei ilmene itse direktiivistä tai luonnoksesta lain perusteluiksi, mutta direktiivin ohessa olevan määrämuotoisen lomakkeen määräyksen antajaa ja määräyksen vahvistajaa koskevissa osissa on kohdat *Määräyksen antaneen viranomaisen ja/ tai sen edustajan allekirjoitus, jolla todistetaan tutkintamääräyksen sisällön oikeellisuus ja asianmukaisuus* ja *Vahvistavan viranomaisen allekirjoitus ja sitä koskevat tiedot*, mikä viittaisi siihen, että vahvistaminen tapahtuisi allekirjoittamalla määräys.

Mikäli kirjallinen vahvistaminen määräys allekirjoittamalla lomake on pakollista, on selvää, että tutkintamääräysmenettely tulee hidastamaan tiedon kansainvälistä hankintaa. Rikostutkinnassa viranomaistoiminnan nopeus on usein ratkaiseva menetystekijä ja tätä korostaa se nopeus, millä ihmiset, tavarat, rahat ja data nykyään liikkuvat rajojen yli. Reagointiaikaa ei ole paljon. Tutkintamääräysmenettelyn osalta riskit liittyvät erityisesti kiiretilanteisiin. Tähän mennessä esimerkiksi telekuuntelua koskevat oikeusapupyynnöt ja niitä koskevat jatkopyynnöt on käsitelty välittömästi, jotta kytkennät saadaan mahdollisimman nopeasti suoritettua toisessa valtiossa eivätkä meneillään olevat kuuntelut katkea kesken tutkinnan. Käsittelyaika Keskusrikospoliisissa pyynnön saapumisesta siihen, kun valmiit asiakirjat käännöksineen lähetetään asianomaisen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle, on vain parisen tuntia.

Maantieteellisen läheisyyden ja vilkkaan laivaliikenteen vuoksi kiiretilanteita esiintyy erityisesti myös Suomen ja Viron välillä liittyen omaisuusrikoksia tekeviin kansainvälisiin liikkuviin rikollisryhmiin. Usein vain erityisen nopeuden ansioista on esimerkiksi anastettua omaisuutta onnistuttu takavarikoimaan Viron puolella oikeusapupyynnön perusteella.

Kolmas nopeasti kasvava osa-alue, jossa jutun ratkaiseminen riippuu keskeisesti tutkintatoimenpiteiden nopeudesta, ovat verkossa tapahtuvat rikokset. Esimerkiksi tarvittavia lokitietoja säilytetään joissain valtioissa hyvin lyhyitä aikoja.

Mikäli tutkintamääräyksen lomakkeeseen edellytetään vahvistajan allekirjoitus, tulee tämä kiiretilanteissa aiheuttamaan teknisiä ongelmia. Direktiivin lomakkeen osalta ei liioin ole huomioitu sellaisia nykyajan arkipäiväisiä ratkaisuja kuin vahvistajan sähköinen allekirjoitus.

Riittävän nopeuden tavoittamiseksi on nykyään käytäntönä, että oikeusapupyynnön päällystötarkastuksen suorittanut voi allekirjoittaa pyynnön tutkinnanjohtajan puolesta. Kriittisissä tilanteissa, kuten panttivangiksi ottamisissa tai muissa ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavissa tilanteissa, tutkinnanjohtajan on tarvinnut vain ilmoittaa, mitä tietoja hän tarvitsee, ja Keskusrikospoliisin kansainvälisen yksikön päällystön edustaja on ratkaissut, miten tiedot hankintaan ja valinnut tähän tehokkaimmat menettelyt. Näin on onnistuttu jopa pelastamaan ihmishenkiä.

Tutkintamääräysmenettelyssä tulee kansallisesti pystyä löytämään ratkaisut, joilla päästään vastaavanalaiseen joustavuuteen ja ketteryyteen ja varmistetaan vahvistuksen saaminen myös kiiretilanteissa. Instrumentin tavoite pitäisi olla nopeuttaa, ei hidastaa oikeusavun saamista.

Tästä syystä Keskusrikospoliisi esittää, että esitutkintaan liittyvät tutkintamääräykset voidaan hyväksyä tutkintasuunnitelman laatimisen yhteydessä. Esitutkintalaissa säädetty yhteistyövelvollisuus (ETL 5:3) huomioon ottaen samalla kun syyttäjä hyväksyy tutkintasuunnitelman, hän hyväksyy tutkintamääräyksen antamisen. Pääperiaatteena tulee olla, että kun tutkintasuunnitelma tehdään, siinä tulee yksilöidä, mitä oikeusapua tarvitaan ja syyttäjän allekirjoitus saada tutkintasuunnitelmaan. Kiiretilanteissa suostumuksen tulisi olla annettavissa myös jälkikäteisesti siten, että tutkintamääräys voidaan lähettää toiseen valtioon, joka voi ryhtyä valmistelemaan täytäntöönpanoa, ja vahvistus toimitetaan jälkikäteen.

Hallituksen esityksen (s. 11) mukaan syyttäjän on myös pohdittava esitutkintavaiheen toimenpiteitä tutkintataktiselta kannalta. Jää epäselväksi, mitä tämä käytännössä tarkoittaisi ja mihin tällainen muutos syyttäjän rooliin esitutkinnassa perustuisi.

Kustannuksista

Kaikessa viranomaistoiminnassa on tavoiteltava tehtävien hoitamista mahdollisimman taloudellisesti. Siksi ei voida ajatella, että perustettaisiin uusi päivystysjärjestelmä, jonka kustannukset olisivat vuositasolla lähes 70.000 euroa. Päivystysaikana hoidettavaa pyyntöä kohden hinta muodostuu kohtuuttomaksi eikä järjestelmällä kuitenkaan saavuteta haluttua lopputulosta eli sitä, että rikosasian tunteva ja siitä vastaava syyttäjä arvioisi pyyntöä tulevan oikeudenkäynnin ja sen vaatiman todistelun näkökulmasta. Päivystäjä ei tunne juttua ja sen tarpeita. Päivystävällä syyttäjällä ei olisi juttuun liittyvää asiantuntemusta, kun taas tutkinnanjohtaja tuntee tutkittavanaan olevan jutun perinpohjin ja vastaa

siitä virkavastuulla.

Ratkaisun tuleekin perustua siihen, että syyttäjien on huomioitava uusien tehtävien vaatima muutos tavoitettavuudessaan ja oltava - vastaavasti kuin tutkinnanjohtajan - joustavasti tavoitettavissa ja käytettävissä juttunsa vaatimalla tavalla. Poliisin osalta ei ole suunniteltu perustettavaksi vastaavaa pyyntöjen laatimiseen liittyvää päivystysjärjestelmää, vaikka sama virka-ajan ulkopuolinen tavoitettavuustarve ja kyky ryhtyä toimiin koskettaa vielä suuremmassa määrin poliisia, joka joutuu laatimaan pyynnön.

Vahvistamiseen liittyvien syyttäjän tavoittamattomuustilanteiden osalta erillistä päivystysjärjestelmää järkevämpää on esimerkiksi nojautua Keskusrikospoliisiin olemassa oleviin päivystysjärjestelmiin, joiden kautta jo nyt on 24/7/365 ajallinen kattavuus tutkinnanjohtajan ja kansainvälisen toiminnan asiantuntemuksen osalta. Keskusrikospoliisin päivystysjärjestelmä tukee myös muiden viranomaisten työtä tarpeen mukaan.

Esityksellä ei ole arvioitu olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia poliisin osalta. Kuitenkin poliisilta menee tutkintamääräyksen valmistelun eri vaiheisiin virka-aikaa käytännössä huomattavasti enemmän kuin syyttäjältä, mm. sen vahvistuttamiseen . Sen lisäksi, että poliisi valmistelee ja käännättää pyynnön, paljon työaikaa menee vahvistuttamiseen, etenkin jos poliisi joutuu tuomaan pyynnön syyttäjälle, esittelemään sen ja odottamaan vahvistamisen ajan, ennen kuin pääsee vihdoin palaamaan omaan toimipisteeseensä. On paikkakuntia, joilla välimatka poliisin työpisteen ja syyttäjän välillä voi olla pitkä, ja etenkin mahdollisesti perustettavan valtakunnallisen päivystysjärjestelmän osalta tutkinnanjohtajan matka vahvistuttamaan pyyntö päivystävällä syyttäjällä voi olla pitkä, koska pyyntöjä voi tulla eri puolilta Suomea. Päivystävä syyttäjä ei tuntisi asiaa, vaan tutkinnanjohtaja joutuisi esittelemään asian hänelle. Syyttäjä ei välttämättä ole työpisteellään, vaikka vastaisi puhelimeen. Siksi tutkintamääräyksen vahvistuttamisen aiheuttama kustannuksia lisäävä vaikutus poliisin osalta ei ole pienempi vaan suurempi kuin syyttäjän osalta.

Kaikkiaan eri vaihtoehtoja ja niiden toimivuutta ei ole selvitetty riittävästi valmisteluvaiheessa. Keskusrikospoliisi viittaa Poliisihallituksen lausunnossa Lakivaliokunnalle 25.4.2017 esitettyihin näkemyksiin asian valmistelusta.

Suhde muihin oikeudellisiin välineisiin, sopimuksiin ja järjestelyihin

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää lain voimaan tullessa direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun voimassa olevan kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamisen jatkamisesta. Poliisihallinnon alalla tällaisia kahdenvälisiä rikostorjuntasopimuksia on Viron, Latvian, Liettuan, Puolan ja Unkarin kanssa.

Viron, Latvian ja Liettuan kanssa tehdyt rikostorjuntasopimukset ovat soveltamisalaltaan laajempia kuin tutkintamääräys. Baltian maiden kanssa tehdyt rikostorjuntasopimukset mahdollistavat sujuvan ja saumattoman siirtymisen rikoksen paljastamiseen tarkoitetusta tiedonvaihdosta rikoksen tutkintaan liittyvään todisteiden hankintaan. Sopimukset helpottavat myös esimerkiksi siirtymistä kuolemansyyn selvittämisestä mahdollisesti seuraavaan rikostutkintaan. Määrällisesti etenkin Viron kanssa rikostorjuntasopimuksen soveltaminen on erittäin merkittävää.

Sopimusten soveltamista tulisi jatkaa näiden maiden kanssa ja komissiolle tehdä asiaa tarkoittava ilmoitus.

Puolan ja Unkarin sopimusten soveltamisala ei näyttäisi olevan päällekkäinen direktiivin kanssa, sillä nämä rikostorjuntasopimukset eivät näyttäisi kattavan todisteiden hankintaa lainkaan. Toisaalta asia ei ole aivan yksiselitteinen, koska tutkintaa koskeva tiedonvaihto mainitaan sopimusten 2 artiklassa, joka on otsikoitu "tiedonvaihto". Lienee siis katsottava, että Unkarin ja Puolan sopimukset jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mutta tämäkin tulkinta on tietysti sovitettava yhteen näiden maiden oman tulkinnan kanssa.

Edellä kerrotun perusteella Keskusrikospoliisi näkee tarpeellisena, että Valtioneuvosto toimeenpanolain tultua voimaan päättäisi edellä mainittujen sopimusten voimassa pitämisestä.

Vaitiolovelvollisuus

Peitetoiminnan, valeoston ja tietolähdetoiminnan osalta on poliisilain 7 luvun 1 §:ssä poliisille asetettu erityinen vaitiolovelvollisuus olla paljastamatta luottamuksellisesti tietoja antaneen taikka valeostajana tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa, jos henkilöiden turvallisuus vaarantuu. Tämän lisäksi 3 §:n 1 momentissa säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeudesta olla paljastamatta luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa eikä salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä. Vastaavaa salassapitovelvollisuutta tai salassapito-oikeutta ei syyttäjien osalta ole. Tämä muodostaa haasteellisen tilanteen silloin, kun syyttäjän täytyy vahvistaa edellä mainittujen pakkokeinojen käyttö, sillä syyttäjä voidaan jälkeenpäin velvoittaa oikeudessa paljastamaan poliisin taktisia ja/tai teknisiä menetelmiä sekä toimijoiden ja/tai luottamuksellisesti tietoa antaneiden henkilötietoja. Lakiehdotuksen 4 luvun 25 §:ssä todetaan salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta sekä tietojen käyttöä koskevista rajoituksista siten, että tutkintamääräykseen liittyvissä asioissa sovelletaan vastaavia kansallisia säännöksiä.

Keskusrikospoliisi esittääkin, että syyttäjien salassapitovelvollisuus ja -oikeus nostettaisiin lainsäädännössä vastaavalle tasolle kuin poliisilla on ainakin silloin, kun käsitellään näitä erityisen salassa pidettäviä pakkokeinoja ja luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilötietoja.

Lukumäärät

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että EU-valtioihin menisi vuosittain n 550-700 oikeusapupyyntöä, joihin liittyviä toimenpiteitä on poliisin osalta ollut vuosittain noin 2.500, mistä syystä on arvioitu, että syyttäjälle tulisi vahvistettavaksi noin 3.000 tutkintamääräystä. Lukumäärätietoja ja niiden erittelyä on selvitetty nyt 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. Tämä lukumäärä vastaa paremmin syyttäjien vahvistettavaksi tulevien tutkintamääräysten määrää. Keskusrikospoliisin toimenpiteiden määrä sisältää

myös sisäiset toimenpiteet kuten lähettämiset käännettäväksi ja toiseen jäsenvaltioon tehtävät muistutukset eli suuren määrän sisäisiä toimenpiteitä, jotka eivät vaadi syyttäjältä vahvistamista.

Rikosylitarkastaja Sanna Palo

Automaattisesti päivittyvä allekirjoitusfraasi. Älä poista tätä kenttää, jos allekirjoitat asiakirjan sähköisesti.