OIKEUSMINISTERIÖ

22.5.2017

LsN Tanja Innanen

Lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 29/2017 VP EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSASIOITA KOSKEVAA EUROOPPALAISTA TUTKINTAMÄÄRÄYSTÄ KOSKEVAN DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI; OIKEUSMINISTERIÖN VASTINE ESITETTYIHIN LAUSUNTOIHIN

Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2017 vp

Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan 18/2017 vp tehnyt muutosehdotuksia hallituksen esityksen sisältöön. Perustuslakivaliokunta on todennut, että se voi olennaisilta osin yhtyä esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa säätämisjärjestysjaksossa esitettyyn. Valiokunta on arvioinut ehdotusta vain hallituksen esityksessä käytetyn täytäntöönpanomenetelmän ja valtiosopimuksia koskevien perustuslain 93 ja 94 §:n kannalta.

Direktiivin täytäntöönpanomenetelmän osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ehdotetun kaltaiselle direktiivin täytäntöönpanotekniikalle ei sinänsä ole ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä. EU:n oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on kuitenkin täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tässä tapauksessa direktiivin säännökset ovat siinä määrin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että niiden täytäntöönpanemiseksi voidaan valiokunnan mielestä käyttää myös sekamuotoista tekniikkaa. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korostaa pääsääntönä sellaisen asiasisältöisen täytäntöönpanomenetelmän käyttöä, mikä turvaa ehdotettua olennaisesti pa-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

remmin sen, että tärkeällä tavalla prosessuaalisiin oikeuksiin vaikuttava lainsäädäntö ilmenee suoraan kansallisesta lainsäädännöstä.

Perustuslakivaliokunta on sopimuksentekovallan delegoinnin osalta todennut, että delegointi on ehdotetussa muodossa sillä tavoin rajoitettua, ettei sääntely muodostu perustuslain 8 luvun kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.

Hallintovaliokunnan lausunto 12/2017 vp

Hallintovaliokunta on lausunnossaan 12/2017 vp ehdottanut muutosta kahteen esityksen sisältämään säännökseen (direktiivin täytäntöönpanolain 5 §:n 3 momentin 1. virke ja 25 §:n uusi 4 momentti). Muilta osin hallintovaliokunta ei ole ehdottanut muutettavaksi esityksen sisältöä.

Oikeusministeriö pitää hallintovaliokunnan esittämiä muutoksia perusteltuina. Oikeusministeriöllä ei ole muilta osin lausuttavaa hallintovaliokunnan lausunnosta.

Hallituksen esityksen valmistelu

Poliisihallitus on kritisoinut hallituksen esitystä ja sen valmistelua.

Keskusrikospoliisi on viitannut Poliisihallituksen lausunnossa esitettyihin näkemyksiin asian valmistelusta.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivin täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöä on valmistellut työryhmä, jonka jäsenenä on ollut Poliisihallituksen edustaja sekä sisäministeriön edustaja. Kyseiset työryhmän jäsenet ovat vastanneet siitä, että myös keskusrikospoliisin näkemykset otetaan valmistelussa huomioon. Sisäministeriön jäsen on edustanut työryhmässä myös Rajavartiolaitosta. Esitutkintaviranomaisia on työryhmässä edustanut myös Tullin jäsen. Työryhmän toimikausi on ollut 1.12.2014 – 31.5.2016. Työryhmä on antanut yksimielisen mietinnön, johon Poliisihallitus ei jättänyt eriävää mielipidettä. Valtioneuvostossa noudatetun käytännön mukaan mietintöä koskeva lausuntopyyntö on toimitettu sisäministeriölle, jolla on mahdollisuus toimittaa lausuntopyyntö alaiseensa hallintoon. Poliisihallitus on esittänyt mietintöä koskevan lausunnon, jossa esitetyt näkemykset on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon. Poliisihallitukselle on myös annettu mahdollisuus kommentoida mietinnöstä annettujen lausuntojen perusteella muutettua esitysehdotusta. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna näkemystä, jonka mukaan esitystä ei olisi valmisteltu asianmukaisesti.

Sekamuotoinen täytäntöönpanotapa

Apulaisprofessori Melander on katsonut, että sekamuotoinen voimaansaattamistapa on erityisen ongelmallinen, eikä sitä tulisi rikosoikeudellisten tai muiden direktiivien kansallisessa voimaansaattamisessa lainkaan käyttää. Sekamuotoinen voimaansaattamistapa johtaa lainsoveltajan kannalta erityisen vaikeaselkoiseen lainsäädäntöön. Apu-

laisprofessori Melanderin mukaan sekamuotoinen voimaansaattamistapa on ongelmallinen myös EU-oikeuden oikeusvaikutusten näkökulmasta. Lisäksi direktiivi jo itsessään on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettavissa ja kattaa erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkiä ennen muuta pakkokeinojen käyttöön liittyviä tilanteita. Sääntelyä tulisi soveltamaan suhteellisen laaja joukko eri viranomaisia. Direktiivit eivät kirjoitusasultaan ja kieliasultaan vastaa Suomessa vakiintunutta lainsäädäntötraditiota. Apulaisprofessori Melanderin mukaan vaikuttaa selvältä, että sääntelykokonaisuus muodostuisi sellaiseksi, jonka ei voida arvioida täyttävän täytäntöönpanosääntelylle asetettuja yleisiä vaatimuksia. Perustellumpaa olisi, että direktiivi saatettaisiin kansallisesti voimaan kokonaisuudessaan asiasisältöisesti. Erityisen tärkeää tämä olisi, koska eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä on kysymys perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisestä lainsäädännöstä, millaisen osalta perustuslakivaliokunta on erikseen korostanut asiasisältöisen voimaansaattamistavan olevan yleensä perustellumpaa (PeVL 23/2007 vp).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Helsingin syyttäjänvirasto ovat myös kritisoineet sekamuotoista lainsäädäntötekniikkaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on nostanut esille kaksi tulkinnanvaraista säännöstä (direktiivin täytäntöönpanolain 25 § sekä direktiivin 9 artikla).

Oikeusministeriö viittaa esityksen perusteluihin (s. 8 ja 9), jotka koskevat sekamuotoista täytäntöönpanotapaa. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että myös voimassa olevan sääntelyn osalta käytännön soveltajat joutuvat soveltamaan rinnakkain kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettua lakia (4/1994), muita kansallisia lakeja sekä useita kansainvälisiä sopimuksia. Direktiivin täytäntöönpanotapa ei näin ollen vaikuta voimassa olevaan käytäntöön säädösten soveltamisessa rikosoikeusapuyhteistyössä. Koska kansainvälistä rikosoikeusapua koskeva sääntely liittää yhteen kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen lainsäädännön soveltamisen, toimivaltaiset viranomaiset joutuvat joka tapauksessa soveltamaan useita lakeja, eikä sääntely voi olla yhtä yksinkertaista kuin tavanomaisessa kansallisessa tilanteessa.

Ehdotettua sääntelyä soveltaisivat samat viranomaiset, jotka jo nyt soveltavat monimutkaista rikosoikeusapusääntelyä, joten sääntelymuoto ei olisi uusi toimivaltaisille viranomaisille. Käräjäoikeuksien ja syyttäjien osalta lisäksi ehdotetaan toimivallan keskittämistä Helsinkiin juuri riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi.

Oikeusministeriö korostaa, että direktiivin täytäntöönpanolaki vastaa keskeiseltä sisällöltään kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain sisältöä. Direktiivin sisältö taas rinnastuu voimassa olevien kansainvälisten sopimusten sisältöön. Direktiiviä sovellettaisiin suoraan lähinnä yksityiskohtaisten menettelysäännösten osalta.

Oikeusministeriö toteaa, että apulaisprofessori Melander ei tuo esiin konkreettisia esimerkkejä, joiden osalta ehdotettu sääntely ei olisi riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, vaan tekee johtopäätöksiä yleisellä tasolla. Oikeusministeriö korostaa, että direktiivin täytäntöönpanolain pakkokeinojen käyttöä koskeva ehdotettu 9 § vastaa sääntelyn tarkkuuden osalta voimassa olevan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 15 ja 23 §:n mukaista sääntelyä. Myös pakkokeinojen käytön osalta direktiivin säännöksiä sovellettaisiin suoraan vain yksityiskohtaisten menettelysäännösten osalta.

Apulaisprofessori Melander on todennut, että ehdotettu täytäntöönpanolain 9 § ei ole helppolukuinen, mutta ei ole katsonut, että säännös ei olisi täsmällinen ja tarkkarajainen. Myös professori Lahti on katsonut, että direktiivin täytäntöönpanolain 9 § on hankalasti jäsennettävä. Oikeusministeriö katsoo, että direktiivin täytäntöönpanon osalta keskeistä on, että pakkokeinojen käyttämisen edellytykset ovat tarkoin säännelty. Tältä osin esityksen sisältöä ei ole kritisoitu. Se, että direktiivin täytäntöönpanolain ehdotettu 9 § ei ole helppolukuinen, johtuu siitä, että direktiivin sääntely on monimutkainen. Direktiivin monimutkaisuutta ei pystytä poistamaan kansallisella lainsäädännöllä.

Oikeusministeriö ei pidä sekamuotoista täytäntöönpanotapaa ongelmallisena EU-oikeuden oikeusvaikutusten näkökulmasta. Sitä vastoin kuten hallituksen esityksessä on todettu, sekamuotoisessa täytäntöönpanotavassa tilanteessa, jossa direktiivin täytäntöönpanolakiin ei ole otettu direktiiviä täsmentäviä säännöksiä, lain soveltajalla ei ole direktiivin sisällön ja kansallisen lainsäädännön sisällön välisiä tulkintaongelmia. Direktiivin säännökset ovat pääosin niin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, ettei tilaa kansalliselle harkinnalle ole, vaikka direktiivi pantaisiin asiasisältöisesti täytäntöön. Oikeusministeriö pitää hallituksen esityksessä todetuin tavoin perusteltuna, että direktiivit säädöstyyppinä rinnastetaan puitepäätöksiin.

Oikeusministeriö toteaa, että sillä että direktiivi pantaisiin täytäntöön asiasisältöisellä lainsäädännöllä, ei voida vaikuttaa sääntelyn laajuuteen tai yksityiskohtaisuuteen.

Siltä osin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on nostanut esille direktiivin täytäntöönpanolain 25 §:n ja direktiivin 9 artiklan tulkinnanvaraisuuden, oikeusministeriö viittaa jäljempänä esitettyyn.

Oikeusministeriö pitää täytäntöönpanotapaa hyväksyttävänä ja perusteltuna. Keskeistä on, että perustuslakivaliokunta ei ole katsonut lausunnossaan 18/2017 vp olevan estettä direktiivin täytäntöönpanolle ehdotetulla tavalla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että professori Lahti on katsonut, että hallituksen esityksessä on eri lainsäädäntövaihtoehtojen vertailun ja intressien punninnan tuloksena tuotu esiin hyväksyttäviä perusteluja ehdotetun voimaansaattamistavan käyttämiselle. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Syyttäjän asema esitutkintaviranomaisen tekemän tutkintamääräyksen vahvistavana viranomaisena

Poliisihallitus on katsonut, että esityksessä muutetaan merkittävällä tavalla poliisin ja syyttäjän yhteistyön perusteita. Lisäksi Poliisihallitus on todennut, että poliisin omien päätösten osalta päätösvalta muuttuu syyttäjään nähden alisteiseksi. Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksen (s. 11) perusteluissa todetaan, että syyttäjän on pohdittava esitutkintavaiheen toimenpiteitä myös tutkintataktiselta kannalta.

Keskusrikospoliisi on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen mukaan syyttäjä pohtisi esitutkintavaiheen toimenpiteitä tutkintataktiselta kannalta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että Poliisihallitus ei tuo esiin, mitä ongelmia syyttäjän tekemään vahvistamiseen liittyy ja miten nämä voitaisiin ratkaista.

Oikeusministeriö toteaa, että tutkintamääräyksen vahvistava syyttäjä toimii virkavastuulla. Virkavastuu käsittää sekä hallinto-oikeudellisen, rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

Esitutkintalain (805/2011) 5 luvussa säädetään esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyöstä. Luvun 1 §:n mukaan syyttäjälle on ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan. Luvun 2 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta tai suoritettava esitutkintatoimenpide. Esitutkintaviranomaisen on muutenkin noudatettava syytäjän määräyksiä, joilla pyritään turvaamaan asian selvittäminen 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen tulee asian laadun tai laajuuden edellyttämällä tavalla ilmoittaa syyttäjälle esitutkinnan toimittamiseen ja esitutkintatoimenpiteisiin liittyvistä seikoista sekä tutkinnan edistymisestä muuten. Jos esitutkintaviranomainen on ilmoittanut tutkittavaksi tulleesta rikoksesta syyttäjälle, tutkinnanjohtajan on ennen esitutkinnan päättämistä kuultava syyttäjää siitä, onko asia selvitetty riittävästi 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos asian laatu tai laajuus edellyttää kuulemista tai jos esitutkinta on tarkoitus päättää saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi. Pakkokeinojen käyttöön liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta säädetään pakkokeinolaissa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan syyttäjän on tarvittavassa määrin osallistuttava esitutkintaan sen varmistamiseksi, että asia selvitetään 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Pykälän 3 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee neuvotella esitutkintayhteistyön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Syyttäjän asemaa kansainvälisessä rikosoikeusapuyhteistyössä on käsitelty hallituksen esityksessä 213/2013 vp (s. 25 ja 26). Kuten mainitussa hallituksen esityksessä on todettu, esitutkintalaissa asetetun yhteistyövelvoitteen voidaan katsoa korostetusti koskevan kansainvälisen liittymän omaavia asioita. Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä 222/2010 vp (s. 29 - 32) on pohdittu syyttäjän asemaa esitutkinnassa. Esityksessä on muun muassa viitattu oikeuskirjallisuuteen, jossa painotetaan syyttäjän vastuuta huolehtia esitutkinnan asianmukaisuudesta. Syyttäjän tehtäviin on katsottu kuuluvan esitutkinnan lainmukaisuuden, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeudet, toteutumisen seuranta. Hallituksen esityksessä 222/2010 vp todetaan, että syyttäjän asemaa esitutkinnassa voidaan edelleen vahvistaa, vaikka syyttäjästä ei tulisikaan muodollisesti esitutkinnan johtajaa. Esityksessä on myös todettu tarpeelliseksi lisätä yhteistyövelvoitteita ja sitoa syyttäjää tutkinnan suuntaamiseen liittyviin ja muihin tutkintaratkaisuihin aikaisempaa enemmän. Lakivaliokunta on esitystä käsitellessään muun muassa todennut, että esitutkintayhteistyön edistäminen on uudistuksen yksi keskeisistä painopisteistä ja että yhteistyön merkitystä on syytä korostaa myös esimerkiksi ulkomailla tehtyjen rikosten tutkinnassa (LaVM 44/2010 vp).

Syyttäjä vastaa siitä, että syyteharkinta voidaan suorittaa esitutkinnan perusteella ja syyte ajaa mahdollisessa oikeudenkäynnissä. Tämä syyttäjän vastuu edellyttää, että syyttäjä voi vaikuttaa siihen, lähetetäänkö toiseen valtioon oikeusapupyyntö tai direktiivin mukainen tutkintamääräys ja minkä sisältöinen pyyntö tai määräys on.

Hallituksen esityksessä 213/2013 vp (s. 25) on todettu, että lähtökohtana voidaankin pitää, että oikeusapupyyntöjä ei tulisi lähettää toiseen valtioon ennen kuin tutkinnanjohtaja on riittävästi harkinnut pyynnön tarpeellisuuden rikoksen selvittämisen kannalta ja ottanut huomioon myös syyttäjän näkemykset oikeusapupyynnön tarpeellisuudesta syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin näkökulmasta. Tällä voidaan muun muassa varmistaa se, että vieraasta valtiosta saadaan mikäli mahdollista yhdellä pyynnöllä kaikki se aineisto, joka on tarpeen sekä rikoksen selvittämiseksi Suomessa että myös syyttämisvaiheessa ja toisaalta minimoidaan turhien oikeusapupyyntöjen lähettäminen toiseen valtioon.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyön korostettu asema kansainvälisen liitynnän omaavissa asioissa on todettu myös poliisihallituksen määräyksessä poliisin kansainvälisestä yhteistoiminnasta rikoksen selvittämiseksi 2020/2013/4593. Määräyksessä todetaan, että rikosasioissa, joissa on kansainvälinen liityntä, tehdään esitutkintalain 5 luvun 1 §:n mukainen ilmoitus syyttäjälle poliisihallituksen antaman ohjeen mukaisesti (Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet, 2020/2013/1369). Määräyksen mukaan syyttäjän kannanotto tulee kysyä aina silloin, kun rikoksen tutkiminen Suomessa edellyttää rikoslain 1 luvun 12 §:ssä tarkoitettua valtakunnansyyttäjän syytemääräystä. Syyttäjä päättää tällöin esitutkinnan aloittamisesta. Poliisin aiemmin voimassa olleessa vastaavassa määräyksessä 2020/2011/1507 todettiin lisäksi, että erityisesti laajemmissa jutuissa tutkinnanjohtajan ja syyttäjän kannattaa sopia ulkomaille tehtävien pyyntöjen sisällöstä. Yhteistyö syyttäjän kanssa on hyödyllistä pyynnön tarpeellisuuden ja sisällön arvioimiseksi. Yhteistyö voi olla hyödyllistä myös teonkuvauksen laatimisessa. Näin syyttäjällä on mahdollisuus seurata jutun esitutkintaa, ja tarvittaessa antaa toimivaltansa puitteissa oikeusapupyynnön sisältöä koskevia ohjeita ja määräyksiä.

Ottaen huomioon edellä mainittu, oikeusministeriö ei pidä ongelmallisena, että esityksessä ehdotetaan, että syyttäjä direktiivin edellyttämällä tavalla vahvistaisi esitutkintaviranomaisen antaman tutkintamääräyksen. Menettelyä voidaan sitä vastoin pitää hyvin yhteensopivana esitutkintalain ja erityisesti sen 5 luvun säännösten kanssa. Jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan esitutkintaviranomaisen on syyttäjän pyynnöstä suoritettava esitutkintatoimenpide ja noudatettava syyttäjän määräyksiä. Direktiivin edellyttämä vahvistamismenettely ei tulisi merkittävästi poikkeamaan voimassa olevasta menettelystä oikeusapupyyntöjen esittämisessä, vaan se sitouttaisi esitutkintaviranomaisen noudattamaan tiiviimmin esitutkintalain 5 luvun edellyttämää esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välistä yhteistyötä.

Direktiivin 2 artiklan c kohdan ii alakohdassa edellytetään, että vahvistava viranomainen tutkii, että tutkintamääräys vastaa direktiivin säännöksiä tutkintamääräyksen antamisesta. Vahvistavan viranomaisen tulee tutkia erityisesti direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten täyttyminen. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan

mukaan tutkintamääräys voidaan antaa vain, jos se on välttämätöntä ja oikeassa suhteessa 4 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen tarkoitukseen nähden ottaen huomioon epäillyn tai syytteessä olevan henkilön oikeudet. Myös direktiivin johdanto-osan 11 kappaleessa todetaan, että myös vahvistavan viranomaisen on selvitettävä, ovatko etsityt todisteet tarpeen ja oikeassa suhteessa kyseessä olevien todisteiden hankkimiseen nähden ja onko toinen jäsenvaltio otettava mukaan näiden todisteiden hankkimiseen antamalla tutkintamääräys. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen taloudellisissa vaikutuksissa (s. 11) käytetty ilmaisu, jonka mukaan syyttäjän on pohdittava esitutkintavaiheen toimenpiteitä tutkintataktiselta kannalta, tarkoittaa edellä mainittua direktiivin 2 artiklan edellyttämää direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaista harkintaa.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivin neuvottelujen aikana sekä eduskunnan lakivaliokunta että hallintovaliokunta hyväksyivät direktiivin sisältämän vahvistamismenettelyn.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mitkään muut lausunnonantajat eivät ole pitäneet sääntelyä tältä osin ongelmallisena. Valtakunnansyyttäjänvirasto on sitä vastoin pitänyt lausunnossaan esityksen ratkaisua siitä, että syyttäjä vahvistaa esitutkintaviranomaisen tutkintamääräyksen, onnistuneena. Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää olennaisena, että syyttäjä varmistaa muun muassa sen, että tutkintamääräykseen merkittävä rikoksen teonkuvaus on sellainen, josta syyttäjä ilmeisesti nostaisi syytteen, jos tarvittava näyttö siihen saataisiin. Rajavartiolaitos on todennut lausunnossaan, että tutkintamääräyksen soveltaminen tulee jatkossa entisestään tiivistämään esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välistä yhteistyötä. Tämä ei kuitenkaan aiheuttane merkittäviä muutoksia nykyisellään hyvin toimivaan esitutkintayhteistyöhön. Suomen asianajajaliitto on pitänyt syyttäjän vahvistamista yksilön oikeusturvan kannalta perusteltuna menettelynä. Asianajajaliitto on pitänyt hyvänä, että joku muu kuin varsinainen esitutkintatoimenpiteitä suorittava viranomainen pohtii tutkintataktiselta kannalta esitutkintavaiheen toimenpiteitä ja niiden tarpeellisuutta. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Apulaisprofessori Melander on todennut, että hallituksen esityksessä ei ole sanottavasti kiinnitetty huomiota siihen, että lakivaliokunta on direktiiviehdotuksen valmisteluvaiheessa korostanut, että syyttäjän ja poliisin yhteistyötä on tarkoitetuissa asioissa tiivistettävä.

Oikeusministeriö viittaa edellä esitettyyn ja toteaa, että toimivalla esitutkintayhteistyöllä on keskeinen merkitys sille, että tutkintamääräyksen vahvistamista koskeva menettely on toimiva ja tehokas. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Poliisin asema oikeusviranomaisena

Poliisihallitus on todennut, ettei periaatteellisesti merkittävää ratkaisua (syyttäjän vahvistamista) ole perusteltua tehdä unionin lainsäädännön pohjalta, vaan laajan kansallisen harkinnan pohjalta. Poliisihallitus on kritisoinut sitä, että esityksen nojalla poliisin oikeusviranomaisasema poistetaan suhteessa lähes kaikkiin Euroopan unionin jäsenval-

tioihin. Poliisihallitus katsoo, että tutkintamääräyksen täytäntöönpanoa valmisteltaessa olisi pitänyt etsiä ratkaisuja, joilla päästään nykyisen kaltaiseen nopeuteen, turvallisuuteen ja joustavuuteen.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivin sisältöä ei voida tässä vaiheessa muuttaa. Direktiivin 2 artikla edellyttää, että tutkintamääräyksen antaa tuomari, tuomioistuin, tutkintatuomari tai syyttäjä. Myös muu toimivaltainen viranomainen voi antaa tutkintamääräyksen, mutta tällöin tuomarin, tuomioistuimen, tutkintatuomarin tai syyttäjän on vahvistettava tutkintamääräys. Direktiivi ei tältä osin mahdollista kansallista harkintaa. Direktiivin sisältö ei mahdollista sellaista ratkaisua, että esitutkintaviranomainen tekisi tutkintamääräyksen ilman oikeusviranomaisen vahvistamista. Direktiivin täytäntöönpano sen yksiselitteisen sisällön vastaisella tavalla johtaisi komission Suomea vastaan nostamaan rikkomuskanteeseen.

Poliisihallitus ei lausunnossaan selvennä, miten direktiivi olisi voitu panna täytäntöön siten, että kansallista menettelyä voidaan nopeuttaa ja helpottaa esityksestä ehdotetusta. Direktiivi edellyttää vahvistamismenettelyä ja sekä käytännön toimivuuden kannalta että periaatteelliselta kannalta perusteltuna on pidettävä ratkaisua, että vahvistamisen toimittaa syyttäjä.

Oikeusministeriö viittaa myös Euroopan unionin tuomioistuimen 10 päivänä marraskuuta 2016 asioissa C-452/16 PPU *Poltorak* ja 477/16 PPU *Kovalkas* antamiin tuomioihin, joissa tuomioistuin on muun muassa täsmentänyt oikeusviranomaisen käsitettä eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen (2002/584/YOS) osalta. Tuomioistuin muun ohella totesi, että poliisiviranomaista ei voida pitää oikeusviranomaisena.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että direktiivin täytäntöönpanolainsäädäntöä on edellä mainituin tavoin valmistellut työryhmä, jossa Poliisihallituksella on ollut jäsen. Kuten edellä on todettu, mietintöön ei jätetty eriäviä mielipiteitä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Syyttäjän vahvistamismenettely, kiiretilanteet ja syyttäjien päivystys

Sisäministeriön poliisiosasto on kiinnittänyt huomiota vahvistavan syyttäjän tavoitettavuuteen ja katsonut, että laajan ja monimutkaisen esitutkinta-asian esittely asiaan perehtymättömälle syyttäjälle vahvistamismenettelyn toteuttamiseksi näyttäytyy vastakkaisena joustavuudelle, nopeudelle ja oikeusvarmuudelle.

Poliisihallitus on todennut, että hallituksen esitys ja direktiivi eivät selvennä, miten syyttäjän tekemän vahvistamisen tulee tapahtua. Poliisihallitus on pitänyt ongelmallisena, jos tutkintamääräys tulee vahvistaa allekirjoittamalla. Poliisihallitus on lisäksi pitänyt erityisesti kiiretilanteiden hallintaa ongelmallisena erityisesti laajoissa rikoskokonaisuuksissa. Poliisihallitus on pitänyt myös syyttäjien päivystysjärjestelyä toimimattomana.

Keskusrikospoliisi on myös kiinnittänyt huomiota syyttäjän vahvistamista koskevaan menettelyyn sekä kiiretilanteisiin. Keskusrikospoliisin mukaan pääperiaatteena tulee olla, että kun tutkintasuunnitelma tehdään, siinä tulee yksilöidä, mitä oikeusapua tarvitaan ja syyttäjän allekirjoitus saadaan tutkintasuunnitelmaan. Keskusrikospoliisin mukaan kiiretilanteissa suostumuksen tulisi olla annettavissa myös jälkikäteisesti siten, että tutkintamääräys voidaan lähettää toiseen valtioon, joka voi ryhtyä valmistelemaan täytäntöönpanoa, ja vahvistus toimitetaan jälkikäteen. Keskusrikospoliisi on lisäksi todennut, että ei voida ajatella, että perustettaisiin uusi syyttäjien päivystysjärjestelmä. Keskusrikospoliisi on katsonut, että järkevämpää olisi nojautua Keskusrikospoliisin olemassa oleviin päivystysjärjestelmiin.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 20), joissa todetaan, että pääsääntönä olisi, että tutkintamääräyksen vahvistaisi tutkittavana olevaan rikosasiaan nimetty syyttäjä. Esityksen mukaan, jotta vahvistusmenettely ei hidastaisi tutkintaa, vahvistaminen tulisi pyrkiä tekemään samanaikaisesti kuin tutkinnanjohtaja ja syyttäjä toimiessaan esitutkintalain 5 luvun yhteistyövelvoitteiden mukaisesti päättävät tutkinnassa tarvittavien todisteiden hankkimisesta. Kiiretilanteiden osalta hallituksen esityksessä todetaan, että rikosasiaan nimetty syyttäjä ei ole aina tavoitettavissa. Tällöin tarvittaessa muun syyttäjän tulisi voida vahvistaa tutkintamääräys.

Keskusrikospoliisin esittämä menettely tutkintamääräyksen vahvistamisesta tutkintasuunnitelman yhteydessä on näin ollen jo mainittu hallituksen esityksessä.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 109) on myös todettu, että tutkintamääräyksen antaminen ja vahvistaminen tulisi järjestää mahdollisimman yksinkertaisella ja käytännön tilanteeseen parhaiten soveltuvalla tavalla. Kiiretilanteiden osalta esityksessä todetaan, että tarvittaessa päivystysjärjestelyin tulee huolehtia siitä, että syyttäjän vahvistus tutkintamääräykseen olisi aina saatavissa. Myös kiiretilanteiden osalta esitutkintaviranomaisten ja syyttäjäviranomaisten tulisi käytännössä sopia toimintatavoista, joilla parhaiten varmistetaan menettelyn sujuminen joutuisasti ja tehokkaasti.

Esityksessä ei ole yksityiskohtaisesti määritelty, miten syyttäjän vahvistaminen tulee tehdä erilaisissa tilanteissa. Tämän tarkoituksena on mahdollistaa, että esitutkintaviranomaiset ja syyttäjäviranomaiset voisivat joustavasti sopia käytännön yhteistyöhön parhaiten soveltuvat menettelytavat. Esityksessä on kuitenkin tuotu esiin tiettyjä esimerkkitilanteita.

Suomen viranomaiset eivät voi tutkintamääräyksen vahvistamisen osalta kansallisessa lainsäädännössä tai muutoin yksin päättää, miten vahvistaminen tulee suorittaa. Kyse on myös siitä, mitä tutkintamääräyksen vastaanottavan jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö tai viranomaiset edellyttävät. Myöskään tämän takia hallituksen esityksessä ei ollut tarkoituksenmukaista yksityiskohtaisesti säätää siitä, miten vahvistaminen tulee tehdä.

Oikeusministeriö katsoo, että esitutkintaviranomaiset ja syyttäjäviranomaiset pystyvät käytännössä sopimaan tehokkaan ja käytännössä myös kiiretilanteissa toimivan vahvis-

tusmenettelyn. Direktiivin asianmukaisen soveltamisen kannalta on välttämätöntä, että yhteisistä menettelytavoista pystytään sopimaan.

Myös se, onko keskusrikospoliisin esittämä menettely, jonka mukaan syyttäjän vahvistus annettaisiin jälkikäteen, hyväksyttävä, määräytyy ensisijaisesti tutkintamääräyksen vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Koska direktiivin 9 artiklan 3 kohdan mukaan, jos täytäntöönpanoviranomainen vastaanottaa tutkintamääräyksen, jota ei ole antanut 2 artiklan c kohdassa tarkoitettu viranomainen, täytäntöönpanoviranomaisen on palautettava tutkintamääräys määräyksen antaneeseen valtioon, on epätodennäköistä, että muut jäsenvaltiot hyväksyisivät keskusrikospoliisin esittämän menettelyn.

Itse direktiivin sääntely ei edellytä, että syyttäjän vahvistaminen tulee tehdä allekirjoittamisella. Direktiivin liitteenä olevassa lomakkeessa on kuitenkin määräyksen antaneen viranomaisen ja vahvistavan viranomaisen allekirjoittamista koskevat kohdat. Jäsenvaltioiden välinen käytännön yhteistyö tulee osoittamaan, minkälaista muodollista vahvistamista toiset jäsenvaltiot tulevat edellyttämään. Jos toinen jäsenvaltio edellyttää allekirjoitusta, kiiretilanteessa voitaisiin noudattaa esimerkiksi menettelyä, jossa esitutkintaviranomainen toimittaisi tutkintamääräyksen syyttäjälle sähköisesti, joka vahvistettuaan määräyksen toimittaisi sen toiseen jäsenvaltioon. Tätä voidaan pitää mahdollisena menettelynä, koska direktiivin 2 artiklan ja ehdotetun direktiivin täytäntöönpanolain 22 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä yksin on toimivaltainen antamaan tutkintamääräyksen. Menettely vastaisi keskusrikospoliisin lausunnossa selvitettyä voimassa olevaa menettelyä, jonka mukaan päällystötarkastuksen suorittanut voi allekirjoittaa pyynnön tutkinnanjohtajan puolesta.

Käytännössä äkillisesti päivystävälle syyttäjälle vahvistettavaksi tulevat asiat olisivat uusia asioita, jotka olisivat pääsääntöisesti laadultaan sellaisia, että päivystävä syyttäjä pystyy ne käsittelemään. Laajat, monimutkaiset asiat, jotka vaativat syyttäjältä laajaa perehtymistä, eivät käytännössä pääsääntöisesti olisi sellaisia, että ne vaatisivat päivystävän syyttäjän tekemää vahvistusta. Laajoissa monimutkaisissa asioissa tutkintamääräysten tekemiseen voidaan valmistautua ennakollisesti jutun oman syyttäjän kanssa.

Euroopan unionissa on vireillä hanke, jonka tavoitteena on, että tutkintamääräykset voidaan tehdä jäsenvaltioiden välillä sähköisesti. Hankkeen tavoitteena on mahdollistaa myös sähköinen allekirjoittaminen. Kun hanke saadaan toteutettua, tutkintamääräysten esittäminen jäsenvaltioiden välillä tulee tehostumaan ja helpottumaan.

Kuten edellä on todettu, direktiivi ei mahdollista, että esitutkintaviranomainen antaa tutkintamääräyksen ilman syyttäjän vahvistusta. Tämän johdosta oikeusministeriö ei pidä mahdollisena, että keskusrikospoliisin esittämä ratkaisu siitä, että keskusrikospoliisin päivystysjärjestelmä voisi korvata syyttäjien päivystysjärjestelmän, voisi olla mahdollinen.

Oikeusministeriö katsoo, että syyttäjälaitos pystyy perustamaan riittävän, toimivan ja tarkoituksenmukaisen päivystysjärjestelmän tutkintamääräysten vahvistamista varten. Valtakunnansyyttäjänvirasto on lausunnossaan selvittänyt, miten kiiretilanteet on otet-

tu huomioon syyttäjien varallaoloa koskevassa ohjeessa. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että mikäli suunniteltu järjestely osoittautuisi riittämättömäksi, valtakunnansyyttäjänvirasto voi muuttaa antamaansa ohjetta tarpeen vaatimalla tavalla. Valtakunnansyyttäjänvirasto on toimintatavoissaan korostanut, että kiiretilanteissakin pitäisi ensi sijassa tavoitella jutun omaa syyttäjää, ja vasta jos häntä ei tavoiteta, tai sellaista ei ole vielä määrätty, kääntyä päivystävän syyttäjän puoleen. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Oikeusavun tehostuminen

Poliisihallitus on katsonut, että hallituksen esitys ei nopeuta todisteiden hankintaa tai joustavoita rikostutkintaa ja rikosprosessia. Poliisihallitus on katsonut, että direktiivin yhteydenpito- ja konsultointivelvoitteet eivät nopeuta oikeusapuyhteistyötä. Lisäksi Poliisihallitus on kritisoinut lomakkeen käyttämistä.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä on kyse direktiivin täytäntöönpanosta, eikä kansallisen harkinnan perusteella tehtävästä lainsäädännöstä. Direktiivin sisältö on taas muodostunut Euroopan unionissa käydyissä neuvotteluissa, jolloin direktiivin sisältöön vaikuttavat kaikki neuvotteluihin osallistuvat jäsenvaltiot. Neuvottelutulos ei voi olla vain Suomen tavoitteiden mukainen.

Suomen voimassa oleva kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettu laki on mahdollistanut tehokkaan oikeusapuyhteistyön. Direktiivin mukainen menettely muuttaa voimassa olevaa käytäntöä lähinnä syyttäjän vahvistamisen ja lomakkeen käytön osalta. Näiden uusien menettelytapojen ei voida katsoa heikentävän yhteistyön tasoa Suomessa. Lomakkeen käyttö saattaa parantaa Suomeen saapuvien tutkintamääräysten tasoa verrattuna oikeusapupyyntöihin. Myös direktiivin sisältämät konsultointivelvoitteet voivat helpottaa Suomen toisesta jäsenvaltiosta saatavaa oikeusapua. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Sääntelyn soveltamisala sekä poliisin tietojenvaihto

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei direktiivin soveltamisalan suhde muihin säädöksiin ole selvä. Eri säädösten soveltuvuuden ja keskinäisen painoarvon määrittäminen mahdollisimman selkeästi on lainsäätäjän, ei lainsoveltajan asia, jolle se esityksen mukaan tosiasiassa vaikuttaisi kuitenkin jäävän.

Poliisihallitus on katsonut, että 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.

Keskusrikospoliisi on katsonut, että sääntelyn soveltamisala on epäselvä. Keskusrikospoliisi on katsonut, että tulisi tarkemmin kuvata esimerkkien kautta, minkä tyyppisiin menettelyihin tutkintamääräystä on tarkoitettu sovellettavaksi, ja minkä tyyppiset voidaan jatkossakin hoitaa eri poliisikanavia käyttäen tehtävin kyselyin.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivissä ei yksiselitteisesti määritellä, mikä on sen suhde voimassa oleviin kansainvälisiin sopimuksiin ja säädöksiin. Suomi ei voi yksin kansallisessa laissaan määritellä kansainvälisen säädöksen soveltamisalaa, vaan tämä tulisi tehdä muiden osapuolten kanssa. Kuten edellä on todettu, direktiivin muuttaminen tässä vaiheessa ei ole mahdollista.

Hallituksen esityksessä on käsitelty direktiivin soveltamisalaa muun muassa 1 artiklan (s. 15), 3 artiklan (s. 23 - 25), 4 artiklan (25 ja 26) ja 34 artiklan perusteluissa (s. 87 - 91) sekä direktiivin täytäntöönpanolain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 93 ja 94).

Tietojenvaihtoa on esityksessä käsitelty myös 10 artiklan perusteluissa (s. 34 - 37). Esityksessä (s. 36 ja 37) todetaan, että selvänä voidaan pitää, että jos kyse on tietojen luovuttamisesta direktiivin soveltamisalan mukaisesti todisteiden hankkimiseksi, tietoa tulee pyytää toisesta jäsenvaltiosta tutkintamääräyksellä. Sille, että lainvalvontaviranomaiset soveltavat tietojen vaihtoon esimerkiksi puitepäätöstä 2006/960/YOS ei ole hallituksen esityksessä nähty estettä. Tämä kuitenkin edellyttää, että kyseessä oleva toisen jäsenvaltio hyväksyy tämän. Poliisihallitus eikä sisäministeriö ei ole aikaisemman valmistelun aikana esittänyt muutoksia, täydennyksiä tai kommentteja mainittuihin 10 artiklan perusteluihin. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Kieltäytymisperusteet

Apulaisprofessori Melander on kiinnittänyt huomiota siihen, että direktiivin 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvä kieltäytymisperuste on harkinnanvarainen ja katsonut, että mainittu kieltäytymisperuste tulisi säätää ehdottomaksi.

Professori Lahti on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että direktiivin sääntelemiä kieltäytymisperusteita ei miltään osin ehdoteta ehdottomiksi.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetaan, että direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön siten, että sen 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvä kieltäytymisperuste on harkinnanvarainen, koska kieltäytymisperuste on direktiivissä harkinnanvarainen. Direktiivi siis ehdotetaan pantavaksi täytäntöön siten, että kansallinen sääntely olisi yhdenmukainen direktiivin kanssa.

Arvioidessaan esimerkiksi rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien puitepäätösten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa komissio on katsonut, että jäsenvaltioiden ei tulisi puuttua EU-sääntelyn sisältöön siten, että harkinnanvaraisia kieltäytymisperusteita muutettaisiin ehdottomaksi. Se, että EU-sääntelyssä jokin kieltäytymisperuste on säädetty harkinnanvaraiseksi tarkoittaa, että direktiivin tarkoituksena on, että kansalliselle lainsoveltajalle jätetään direktiivissä tarkoitettu harkintavalta. Se, että direktiivin sääntelyä tältä osin kansallisella sääntelyllä muutettaisiin, aiheuttaa riskin komission rikkomuskanteesta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan riittävänä voidaan pitää, että direktiivin täytäntöönpanosääntelyä Suomessa sovelletaan perusoikeusmyönteisesti. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta johtaa siihen, että lainsoveltaja kieltäytyisi tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta, jos sille on perusteet direktiivin 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisesti.

Apulaisprofessori Melander on katsonut, että direktiivin täytäntöönpanolakia tulisi täydentää rikosoikeudellista vastuuikärajaa koskevalla harkinnanvaraisella kieltäytymisperusteella.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivi ei sisällä rikosoikeudellista vastuuikärajaa koskevaa säännöstä. Hallituksen esityksessä direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön siten, että kansallinen sääntely olisi yhdenmukainen direktiivin kanssa.

Arvioidessaan esimerkiksi rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien puitepäätösten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa komissio on katsonut, että jäsenvaltioiden ei tulisi puuttua EU-sääntelyn sisältöön siten, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään laajempia kieltäytymisperusteita kuin EU-sääntelyssä. Se, että direktiivin sääntelyä tältä osin kansallisella sääntelyllä muutettaisiin, aiheuttaa riskin komission rikkomuskanteesta.

Myöskään kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettu laki ei sisällä rikosoikeudellista vastuuikärajaa koskevaa kieltäytymisperustetta.

Voidaan katsoa, että tilanteet, joissa kansainvälistä rikosoikeusapua käytettäisiin, kun tutkintamääräyksen perusteena on teko, jonka on tehnyt alle 15-vuotias, ovat poikkeuksellisia. Oikeusministeriön tiedon mukaan tällaisia tapauksia on käytännössä ollut erittäin harvoin. Käytännön tapaukset voisivat kuitenkin olla hyvin erilaisia. Kuten lakivaliokunnan mietinnössä 7/2010 vp on todettu, todisteiden hankkiminen esitutkintavaiheessa ei välttämättä tarkoita sitä, että henkilö tuomittaisiin rikoksesta rangaistukseen. Tutkinta saattaa johtaa myös lastensuojelullisiin toimenpiteisiin tai vahingonkorvauksen määräämiseen. Todisteita voidaan hankkia myös epäillyn eduksi, tai hankkiminen voi olla tarpeen osana laajempaa rikostutkintaa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan direktiivin 11 artiklan 1 kohdan a ja f alakohtaa voidaan tulkita siten, että tilanteessa, jossa tutkintamääräyksen perusteena olisi teko, jonka on tehnyt alle 15-vuotias, sen täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa kieltäytyä mainittujen a ja f alakohtien nojalla. Koska direktiiviä voidaan tulkita tällä tavoin, oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä riittävänä.

Lakivaliokunnan mietinnön 7/2010 vp perusteella eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä koskevan puitepäätöksen täytäntöönpanolakiin on otettu rikosoikeudellista vastuuikärajaa koskeva säännös. Tuolloin niin sanottua vanhaa III pilarin yhteistyötä koskeva sääntely ei kuitenkaan ollut komission rikkomusmenettelyä koskevan toimivallan piirissä. Nykyään rikosoikeusyhteistyötä koskeva sääntely on komission rikkomusmenettelyä koskevan toimivallan piirissä samalla tavoin kuin muukin EU-sääntely. Tämän johdosta oikeusministeriö pitää perusteltuna, että direktiivin täytän-

töönpanolakiin ei lisättäisi rikosoikeudellista vastuuikärajaa koskevaa kieltäytymisperustetta.

Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Puolustuksen oikeudet

Professori Lahti on todennut, että direktiivin osalta keskeiseksi ongelmaksi on nähty, ettei rajat ylittäviä rikosprosesseja varten ole otettu käyttöön puolustuksen oikeudet riittävästi takaavia oikeusturvan keinoja, ennen kaikkea oikeutta avustajaan.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeus- ja sisäasiain neuvosto hyväksyi vuonna 2009 päätöslauselman etenemissuunnitelmasta, joka sisältää toimenpiteitä, joita epäiltyjen ja syytettyjen oikeuksien vahvistamiseksi olisi toteutettava. Tämän etenemissuunnitelman mukaisesti EU:ssa on hyväksytty useita epäillyn ja syytettyjen oikeuksia koskevia direktiivejä (tulkkausdirektiivi 2010/64/EU, tiedonsaantioikeusdirektiivi 2012/13/EU, avustajadirektiivi 2013/48/EU, syyttömyysolettamadirektiivi (EU) 2016/343, lapsidirektiivi (EU) 2016/800 ja oikeusapudirektiivi (EU) 2016/1919).

Direktiiveissä määritetään epäiltyjen ja syytettyjen oikeuksia koskevat vähimmäisvaatimukset, joita on sovellettava rikosoikeudellisissa menettelyissä koko Euroopan unionin alueella. Direktiivien tarkoituksena on helpottaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista jäsenvaltioiden välillä.

Myös tutkintamääräysmenettelyssä tutkintamääräyksen esittäneessä jäsenvaltiossa on vireillä joko esitutkinta, syyteharkinta tai tuomioistuinmenettely, joihin edellä mainittujen direktiivien sääntelyä sovelletaan. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Syyttäjän vaitiolovelvollisuus

Poliisihallitus on todennut, että asiassa tulisi ratkaista se, miten syyttäjän vaitiolovelvollisuus säädettäisiin samalle 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.

Keskusrikospoliisi on myös kiinnittänyt asiaan huomiota ja viitannut erityisesti poliisilain (872/2011) 7 luvun 1 §:n, 3 §:n 1 momentin mukaiseen poliisia koskevaan sääntelyyn. Keskusrikospoliisi on esittänyt, että syyttäjien salassapitovelvollisuus ja –oikeus nostettaisiin lainsäädännössä vastaavalle tasolle kuin poliisilla on ainakin silloin, kun käsitellään erityisen salassa pidettäviä pakkokeinoja ja luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilötietoja.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on myös kiinnittänyt huomiota syyttäjän puutteelliseen vaitiolo-oikeuteen eräitä tutkintatoimenpiteitä vahvistettaessa. Jotta direktiiviä voidaan

asianmukaisesti soveltaa ja pyytää sitä käyttäen tarpeelliset todisteet toisista jäsenvaltioista vaarantamatta esimerkiksi poliisin vaitiolo-oikeuden suojaamia intressejä, tulisi syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säätää.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että direktiivin täytäntöönpanolakiin lisätään syyttäjän vaitiolovelvollisuutta ja –oikeutta koskeva säännös. Säännöksessä olisi perusteltua rinnastaa syyttäjän vaitiolovelvollisuus ja –oikeus esitutkintaviranomaiseen tilanteessa, jossa syyttäjä saa vahvistettavaksi tutkintamääräyksen. Tällöin syyttäjän vaitiolovelvollisuuteen ja –oikeuteen sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin esitutkintaviranomaisen osalta sekä silloin kun syyttäjä vahvistaisi tutkintamääräyksen että silloin kun syyttäjä ei pitäisi vahvistamista perusteltuna. Oikeusministeriö ehdottaa, että direktiivin täytäntöönpanolain 25 §:ään lisättäisiin alla oleva uusi 4 momentti.

25 §

Salassapito, vaitiolovelvollisuus sekä tietojen käyttöä koskevat rajoitukset

---

Kun syyttäjä 22 §:n 1 momentin perusteella saa vahvistettavaksi tutkintamääräyksen, hänen vaitiolovelvollisuuteensa ja vaitiolo-oikeuteensa sovelletaan, mitä säädetään esitutkintaviranomaisen vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta.

Suhde muihin oikeudellisiin välineisiin, sopimuksiin ja järjestelyihin (34 artikla)

Poliisihallitus on selvittänyt lausunnossaan (s. 3 - 6) oman sisäministeriön hallinnonalan kahdenvälisiä rikostorjuntasopimuksia.

Keskusrikospoliisi on myös lausunnossaan selvittänyt mainittuja sopimuksia ja todennut, että sopimusten soveltamista tulisi jatkaa näiden maiden kanssa ja komissiolle tehdä asiaa tarkoittava ilmoitus. Keskusrikospoliisi on pitänyt tarpeellisena, että valtioneuvosto päättäisi edellä mainittujen sopimusten voimassa pitämisestä.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 91), joissa todetaan, että myös mainittujen rikostorjuntasopimusten osalta sen selvittäminen, jatketaanko osapuolten välillä sopimusten soveltamista direktiivin 34 artiklan 3 kohdan mukaisesti, on kesken. Artiklan 4 kohdan mukaisen ilmoituksen tekemisen voidaan katsoa edellyttävän, että sopimuspuolten välillä on yhteisymmärrys sopimusmääräysten soveltamisen jatkamisesta. Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että direktiivin täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momenttiin otettaisiin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää direktiivin täytäntöönpanolain voimaan tullessa 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun voimassa olevan kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamisen jatkamisesta. Päätöksen tekemisen edellytyksenä olisi, että voimassa olevan sopimuksen tai järjestelyn voidaan katsoa olevan 34 artiklan 3 kohdassa määriteltyjen edel-

lytysten mukainen ja että sopimuksen toinen osapuoli katsoisi myös sopimuksen soveltamisen jatkamisen tarpeelliseksi.

Koska hallituksen esitys sisältää edellä mainitun säännösehdotuksen, eduskuntakäsittelyn aikana ei ole tarpeen ottaa kantaa siihen, minkä sopimusten soveltamista tultaisiin jatkamaan. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on todennut, että hallituksen esityksessä ei ole käsitelty, mitä tällä hetkellä voimassa olevia sopimuksia sovellettaisiin direktiivin tullessa voimaan.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä direktiivin 34 artiklan perusteluissa (s. 88 - 91) on käsitelty, mitä voimassa olevia sopimuksia sovellettaisiin direktiivin tullessa voimaan. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Sääntelyn selkiytyminen

Poliisihallitus on katsonut, että oikeusapujärjestelmä jäsenvaltioiden välillä ei perusteluissa mainituin tavoin selkiydy.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen direktiivin 34 artiklaa koskeviin perusteluihin, joissa on selvitetty direktiivin suhdetta voimassa oleviin kansainvälisiin sopimuksiin ja säädöksiin (s. 88 ja 89). Niiden oikeusavun alojen osalta, joihin direktiiviä sovelletaan, sääntely yksinkertaistuu. Perustilanteessa kansallisten lakien ja viiden kansainvälisen sopimuksen sijasta sovellettavaksi tulee direktiivi ja sen kansallinen täytäntöönpanolaki. Niiden oikeusavun alojen osalta, joihin direktiiviä ei sovelleta, nykytilanne ei muutu. Voimassa oleva kansainvälinen rikosoikeusapusääntely on monimutkainen ja hajaantunut erilaisiin kansainvälisiin sopimuksiin. Tilanteen ei sääntelyn osalta voida katsoa huonontuvan. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Kustannusvaikutukset

Poliisihallitus on katsonut, että direktiivin mukaisessa menettelyssä tutkinnanjohtaja tekee vähintään saman työn kuin voimassa olevassa menettelyssä, mutta joutuu hakemaan syyttäjän vahvistuksen lomakkeeseen. Koska tutkintamääräys ei sovellu kaikkeen toimintaan eikä sitä sovelleta kaikkien valtioiden kanssa, joutuu poliisi tekemään useissa tapauksissa todennäköisesti moninkertaisen työn nykytilanteeseen verrattuna.

Keskusrikospoliisi on katsonut, että tutkintamääräyksen vahvistuttamisen aiheuttama kustannuksia lisäävä vaikutus poliisin osalta ei ole pienempi vaan suurempi kuin syyttäjän osalta. Keskusrikospoliisi näyttää katsovan, että poliisin kustannusten lisäyksen arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että poliisi valmistelee ja käännättää tutkintamääräyksen.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivin edellyttämällä tavalla esityksessä ehdotetaan, että tutkinnanjohtaja voi tehdä tutkintamääräyksen ja että syyttäjä vahvistaisi määräyksen. Oikeusministeriö ei pidä perusteluna näkemystä, jonka mukaan tämä moninkertaistaisi poliisin työmäärän. Oikeusministeriö ei pidä myöskään perusteluna, että poliisin kustannusten lisäyksenä otettaisiin huomioon sellaisia kustannuksia, jotka muodostuvat jo voimassa olevassa oikeusapumenettelyssä. Poliisin kustannusten arvioinnissa on kuitenkin kyse sisäministeriön hallinnonalan arvioitavasta asiasta. Hallituksen esityksen sisältämät poliisin työmäärän arviot perustuvat Poliisihallituksen ja sisäministeriön tekemiin arvioihin. Oikeusministeriö ei ole näitä arvioita tehnyt.

Se, että suhteessa direktiiviä soveltaviin EU:n jäsenvaltioihin joudutaan soveltamaan eri menettelyä kuin muihin valtioihin, ei johdu hallituksen esityksessä tehdyistä kansallisista ratkaisuista, vaan direktiivin sisällöstä.

Helsingin syyttäjänvirasto on todennut, että työmäärää arvioitaessa ei ole huomioitu sitä, että Helsingin syyttäjänviraston syyttäjät saavat ainakin direktiivin täytäntöönpanolain 7 ja 13 §:n nojalla uusia velvoitteita, jotka tulisi myös huomioida lisäresursseja arvioitaessa.

Oikeusministeriö toteaa, että mainitun 7 §:n mukaan poliisi-, rajavartio- tai tulliviranomainen voi saattaa päätöksen, jolla tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta on kieltäydytty, syyttäjän vahvistettavaksi. Oikeusministeriö on valmistelun työryhmävaiheessa saanut Poliisihallituksen välityksellä keskusrikospoliisista tiedon, jonka mukaan EU:n alueelta saapuvien oikeusapupyyntöjen osalta oikeusavun antamisesta kieltäydytään harvoin. Tällöin perusteena on yleensä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain harkinnanvarainen kieltäytymisperuste, joka koskee teon laatua suhteessa oikeusavun täyttämisen edellyttämiin voimavaroihin. Käytännössä nämä ovat automaattisessa liikennevalvonnassa paljastuneita ylinopeuksia. Tällaisia kieltäytymisiä on keskusrikospoliisin mukaan noin 10 kappaletta vuodessa. Keskusrikospoliisista saadun tiedon perusteella oikeusministeriö on katsonut, että tapauksia, joissa olisi kyse sellaisten kieltäytymisperusteiden arvioimisesta, jotka esitutkintaviranomaisella olisi syytä viedä syyttäjän vahvistettavaksi, voidaan arvioida olevan vain vähän. Tämän johdosta oikeusministeriö on arvioinut, että mainitun 7 §:n mukaisilla uusilla tehtävillä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta syyttäjien resursseihin.

Oikeusministeriö toteaa, että mainitun 13 §:n mukainen vapautensa menettäneen henkilön väliaikainen siirtäminen toiseen jäsenvaltioon on harvinainen yhteistyön muoto. Oikeusministeriön arvion mukaan yhteistyön merkitys tulee yhä vähenemään videokuulemisen yleistyessä. Suomi on osallistunut tarkoitettuun yhteistyöhön vasta vuodesta 2004 alkaen. Lain voimaantulosta alkaen oikeusministeriön ratkaistavaksi on tullut enintään viisi tapausta. Viimeisin tapaus on ollut noin kymmenen vuotta sitten. Oikeusministeriö ei ole vastaanottanut väliaikaiseen siirtämiseen liittyviä kauttakuljetuspyyntöjä. Tämän johdosta oikeusministeriö on arvioinut, että mainitun 13 §:n mukaisilla uusilla tehtävillä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta syyttäjien resursseihin.

Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Lukumääräarviot

Poliisihallitus on kritisoinut hallituksen esityksen sisältämiä lukumääräarviota ja todennut, että hallituksen esityksestä ei ilmene, miten mainittuihin lukuihin on päädytty.

Keskusrikospoliisi on myös kritisoinut lukumääräarvioita.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä (s. 12) oleva lukumäärä 3000 koskee vahvistettavia toimenpiteitä. Esityksessä (s. 11) on todettu myös oikeusapupyyntöjen lukumäärä (550 - 700). Kuten esityksessä on todettu, yksi oikeusapupyyntö voi sisältää useita vahvistettavia toimenpiteitä ja syyttäjän työmäärää on arvioitu näiden vahvistettavien toimenpiteiden perusteella. Esityksessä esitetyt lukumäärät sisältävät myös Tullia koskevat asiat. Luvut eivät ole ristiriidassa Poliisihallituksen esittämien lukujen kanssa.

Hallituksen esityksessä olevat lukumäärätiedot on saatu ensinnäkin työryhmävaiheessa Poliisihallituksen kautta keskusrikospoliisin kansainvälisessä yksikössä tehdystä erillisestä kirjallisesta selvityksestä. Työryhmävaiheessa mietintö sisälsi vain vahvistettavia toimenpiteitä koskevan lukumäärätiedon. Poliisihallituksen antaman lausunnon johdosta esitykseen lisättiin myös oikeusapupyyntöjä koskeva lukumäärä. Asiaa on pyritty selvittämään Poliisihallituksen kanssa. Ennen esityksen antamista oikeusministeriön edustaja on käynyt Poliisihallituksen antamat lukumäärätiedot ja keskusrikospoliisista saadut tilastotiedot läpi sisäministeriön poliisiosaston edustajan kanssa ja hallituksen esityksen lukumäärätiedoille on saatu sisäministeriön hyväksyntä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

9 artiklan 2 kohta Lainsäädännön perusperiaatteiden noudattaminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on todennut, että direktiivin 9 artiklassa mainittu käsite perusperiaatteiden noudattamisesta jättää avoimeksi sen, mitä kyseiset periaatteet direktiivin osalta ovat. Epäselväksi jäävät kysymykset siitä, mikä on perusperiaatteiden suhde lain säännöksiin eli voiko lain soveltaja esimerkiksi ohittaa kansallisen lain säännöksen, mikäli pyyntö on kuitenkin perusperiaatteiden mukainen, ja mikä on perusperiaatteiden merkitys tilanteessa, jossa kansallinen laki ei säädä asiasta mitään.

Professori Lahti on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että täytäntöönpanovaltion odotetaan joustavan tutkintamääräyksen antaneen valtion muodollisuuksien ja menettelyjen noudattamiseksi, jolleivät ne ole ensiksi mainitun lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia (direktiivin 9 artiklan 2 kohta).

Oikeusministeriö toteaa, jo voimassa oleva kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 11 § sisältää vastaavan säännöksen, jonka mukaan, jos oikeusapupyynnössä pyydetään erityisen muodon tai menettelyn käyttämistä, pyyntöä on noudatettava, jollei se ole Suomen lainsäädännön perusperiaatteiden vastaista eikä asiasta ole erikseen toisin säädetty tai Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. Direktiivin sääntely tältä osin näin ollen vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Mainitun

11 §:n voimassa oleva sanamuoto on tullut voimaan vuonna 2004. Säännöksen perustelut sisältyvät hallituksen esitykseen 31/2003 vp, joka koskee keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamista. Oikeusministeriö viittaa mainitussa hallituksen esityksessä oleviin mainitun 11 §:n yksityiskohtaisiin perusteluin (s. 93 ja 94), joissa on selvennetty niitä tilanteita, joissa muoto tai menettely voisi muodostua Suomen lainsäädännön perusperiaatteiden vastaiseksi. Mainituissa perusteluissa on muun ohella todettu, että tavanomaisia voivat olla esimerkiksi todistajan antaman valan tai vakuutuksen muotoon liittyvät vaatimukset. Tällaisia pyyntöjä ei voida pitää Suomen lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisina. Lisäksi perusteluissa todetaan, että pakkokeinojen käytön osalta erityisen muodon tai menettelyn noudattaminen saattaisi käytännössä muodostua helpommin Suomen lainsäädännön perusperiaatteiden vastaiseksi. Perustelujen mukaan arvioitaessa Suomen lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisuutta Suomen viranomaisten ei tulisi niinkään kiinnittää erityistä huomiota siihen, mitä Suomessa tietyn menettelyn tai muodon noudattamisesta on säädetty tai jätetty säätämättä, vaan olisiko menettely niiden perusperiaatteiden vastaista, joihin Suomen oikeudenkäyntimenettely perustuu. Jos pyydetty menettely olisi Suomen perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa ristiriidassa, selvää on, että menettelyä ei voitaisi noudattaa. Suomen lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisena voitaisiin esimerkiksi pitää pyyntöä, jonka mukaan rikoksesta epäiltyä tulisi vastoin hänen omaa tahtoaan kuulla valan tai vakuutuksen nojalla.

Oikeusministeriö viittaa myös hallituksen esityksessä 31/2003 vp esitettyihin artiklakohtaisiin perusteluin (s. 17 - 19). Lisäksi oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen 61/1993 vp sisältämiin 11 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin. Jo vuonna 1994 voimaan tullut kansainvälistä oikeusavusta rikosasioissa annettu laki sisälsi säännöksen, jonka mukaan oikeusapupyynnön toimeenpanossa voidaan noudattaa pyynnössä esitettyä erityistä muotoa tai menettelyä, jos tätä ei voida pitää Suomen lainsäädännön vastaisena. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

19 artikla *Luottamuksellisuus*

Valtiovarainministeriö on esittänyt huomautuksia artiklan perusteluihin. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tietojen suojaamisintressi on vahvemmin rikostutkinnan turvaaminen, ei kansainvälisten suhteiden ylläpito.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen perustelut on jo lausuntovaiheen jälkeen muutettu valtiovarainministeriön esittämän mukaiseksi. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

2 § *Soveltamisala*

Sisäministeriön poliisiosasto on katsonut, että soveltamisalan kohdalla on perusteltua mainita sakkomenettelyn muutokset ja ottaa kantaa niiden mahdollisiin vaikutuksiin.

Oikeusministeriö toteaa, että pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että täytäntöönpanolain soveltamisala kattaisi myös sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisen sakkomenettelyn. Sisäministeriön huomiosta ei selviä, mitä sillä tarkemmin tarkoitetaan. Selvää on, että jos sakkomenettelystä siirretään asioita hallinnollisten seuraamusten piiriin, ne eivät enää kuulu direktiivin soveltamisalaan, koska kyse on rikosoikeusapuyhteistyöstä.

Poliisihallitus on kritisoinut sitä, että ehdotetun direktiivin täytäntöönpanolain 2 § ei vastaa direktiivin 1 ja 3 artiklan sisältöä.

Keskusrikospoliisi on todennut, että lakiehdotuksen 2 §:ssä käsitellään tutkintamääräyksen soveltamisalaa ja että aiottu soveltamisala jää epäselväksi.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetaan, että direktiivi pannaan täytäntöön niin sanotulla sekamuotoisella täytäntöönpanolailla. Tämä tarkoittaa, että kansallisella täytäntöönpanolailla säädetään puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset Suomen lakina noudatettaviksi. Blankettimuotoisen täytäntöönpanosäännöksen lisäksi lakiin ehdotetaan otettavaksi direktiivin asiasisältöä täsmentäviä tai täydentäviä säännöksiä. Direktiivin sisältöä ei toisteta täytäntöönpanolaissa, jos direktiivin säännöstä voidaan soveltaa suoraan. Tämän johdosta direktiivin täytäntöönpanolain 2 §:ssä ei ole toistettu direktiivin 1 ja 3 artiklan sisältöä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

5 § *Täytäntöönpanoviranomaiset*

Valtakunnansyyttäjänvirasto on kiinnittänyt huomiota pykälän 3 momentin sanamuotoon, jossa säädetään siitä, minkä toimivaltaisen viranomaisen toimialaan kuuluu päättää tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Tilanteessa, jossa kyse olisi sellaisesta listarikoksesta, jossa rangaistavaksi säädetty teko ei olisi myös Suomessa rangaistava, jäisi tällä muotoilulla toimivaltainen viranomainen määrittelemättä.

Oikeusministeriö ehdottaa, että pykälän 3 momentin sanamuotoa muutettaisiin alla ehdotetulla tavalla. Myös muiden kuin pakkokeinojen osalta tutkintamääräyksen perusteena voi olla teko, joka ei ole Suomessa rikos.

5 §
Täytäntöönpanoviranomaiset

Tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättää se viranomainen, jonka toimivaltaan tutkintamääräyksessä pyydetty toimenpide kuuluisi *Suomessa vastaavassa tilanteessa*. Käräjäoikeus tai syyttäjä päättää kuitenkin tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta myös, jos sitä on määräyksen antaneen viranomaisen pyynnön perusteella tai muutoin pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Professori Lahti on todennut, että täytäntöönpanoviranomaisiin liittyvä ongelma on, että täytäntöönpanoviranomaisten piiri ehdotetaan säädettäväksi erittäin laajaksi ja toimivaltainen viranomainen harkinnanvaraisesti määräytyväksi.

Oikeusministeriö toteaa, että vuodesta 1994 voimassa olleen kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain mukaan oikeusapupyynnöt panevat toimeen vastaavat toimeenpanoviranomaiset kuin direktiivin täytäntöönpanolaissa ehdotetaan. Verrattuna voimassa olevaan lakiin direktiivin täytäntöönpanolaissa lisäksi ehdotetaan, että tuomioistuinten ja syyttäjien osalta täytäntöönpano pääosin keskitettäisiin Helsinkiin.

Lisäksi hallituksen esityksessä (s. 95) todetaan, että nykykäytännön mukaisesti mahdollista olisi se, että esimerkiksi keskusrikospoliisi huolehtisi tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta itse tai siirtäisi sen muulle poliisiviranomaiselle täytäntöön pantavaksi. Näin ollen nykykäytännön mukaisesti poliisiviranomaiset voivat asian laadun perusteella harkita, pannaanko tutkintamääräys täytäntöön keskusrikospoliisissa vai paikallispoliisissa.

Oikeusministeriö toteaa, että lähtökohtana on edellä ehdotetun mukaisesti, että tutkintamääräyksen panee täytäntöön se täytäntöönpanoviranomainen, jonka toimivaltaan tutkintamääräyksessä pyydetty toimenpide kuuluisi Suomessa vastaavassa tilanteessa. Oikeusministeriö lisäksi viittaa hallituksen esityksessä esitettyihin pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 95 - 97), joissa on selvennetty, missä tilanteissa mikäkin täytäntöönpanoviranomainen vastaa tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta. Ehdotetun sääntelyn periaatteet vastaavat voimassa olevan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain sisältöä.

Tämän lisäksi esityksessä ehdotetaan, että käräjäoikeus tai syyttäjä päättää kuitenkin tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta myös, jos sitä on määräyksen antaneen viranomaisen pyynnöstä tai muutoin pidettävä tarkoituksenmukaisena. Myös voimassa olevan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 20 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan todisteiden vastaanottamisesta voi huolehtia yleinen alioikeus, jos tämän on pyydetty tapahtuvan tuomioistuimessa. Kyseinen periaate näin ollen sisältyy myös voimassa olevaan lakiin. Oikeusministeriö ei pidä ongelmallisena, että poikkeuksellisissa tilanteissa myös muutoin täytäntöönpanosta voisi huolehtia syyttäjä tai käräjäoikeus, jos tätä voitaisiin pitää muutoin tarkoituksenmukaisena.

Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

7 § *Tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen vahvistaminen*

Valtakunnansyyttäjänvirasto on todennut, että laista ei ilmene, onko syyttäjällä, jolle esitutkintaviranomaisen kieltäytyminen on saatettu vahvistettavaksi, mahdollisuus muuttaa tai täydentää kieltäytymisperusteita.

Helsingin syyttäjänvirasto on todennut, että säännöksen perusteluita on täydennettävä niin, että niistä ilmenee, onko syyttäjällä mahdollisuus täydentää tai kokonaan muuttaa esitutkintaviranomaisen tekemän kieltäytymispäätöksen perusteluja.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena, että pykälän sisältöä muutetaan valtakunnansyyttäjänviraston esittämän johdosta. Riittävänä voidaan pitää, että selvennetään, että jos syyttäjä vahvistaisi kieltäytymistä koskevan päätöksen, se voisi muuttaa tai täydentää kieltäytymisperusteita.

9 § *Pakkokeinojen käyttäminen*

Sisäministeriön poliisiosasto on katsonut, että päinvastoin kuin hallituksen esityksessä on todettu, pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 25 §:n tarkoittama teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen on itsenäinen pakkokeino eikä varsinaisen salaisen pakkokeinon apukeino. Luonteeseen itsenäisenä pakkokeinona viittaa pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ssä säädetty epäillyn rikoksen rangaistusasteikkoon ja pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöksentekoon sidotut käytön edellytykset.

Oikeusministeriö katsoo, että sekä hallituksen esityksessä olevaa tulkintaa että sisäministeriön lausunnossa olevaa tulkintaa kyseisen pakkokeinon luonteesta voidaan pitää mahdollisena. Sillä, mikä tulkinta on perusteltu, ei ole merkitystä täytäntöönpanolain 9 §:n 1 momentin tulkinnan kannalta. Ehdotetussa täytäntöönpanolain 9 §:n 1 kohdassa teknisen tarkkailun käsite kattaa kaikki pakkokeinolain 10 luvun 16 – 26 §:ssä tarkoitetut pakkokeinot riippumatta siitä, ovatko nämä itsenäisiä pakkokeinoja vai eivät.

Poliisihallitus on todennut, että 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.

Oikeusministeriö toteaa, että Poliisihallitus ei selvennä, mitä se huomiollaan tarkoittaa. Esitys sisältää pakkokeinojen käyttöä koskevat perustelut (s. 38 – 42 ja 98 - 101). Perusteluissa on todettu, että direktiivin täytäntöönpanolain 9 §:n 3 momentin mukainen niin sanottu listamenettely tarkoittaisi pakkokeinojen käytön laajennusta verrattuna voimassa olevan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain säännöksiin.

Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

12, 13, 20 ja 23 § *Vapautensa menettäneen väliaikainen siirtäminen*

Helsingin käräjäoikeus on katsonut, että välikaista siirtämistä koskeva täytäntöönpanolain 12 § on ongelmallinen, koska menettelysäännökset ovat epäselvät, eikä menettelyä ole selvennetty myöskään perusteluissa. Puolustajan osalta käräjäoikeus on katsonut, että menettely edellyttää oikeudellista apua, koska kyseessä on vapautensa menettänyt henkilö. Tämä koskee erityisesti suostumuksen antamista. Käräjäoikeus pitää

myös väliaikaista siirtämistä koskevassa 23 §:n 3 momentissa tarkoitettua menettelyä epäselvänä.

Helsingin syyttäjänvirasto on myös pitänyt ehdotettua 12 §:ää epäselvänä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on todennut, että ehdotetussa 12 §:ssä tulisi käyttää direktiivin tuntemia termejä. Valtakunnansyyttäjänvirasto on myös katsonut, että ehdotetussa 23 §:n 3 momentissa tarkoitettu menettely on epäselvä. Valtakunnansyytäjänvirasto katsoo, että parempi menettely olisi, että tuomioistuin antaisi luvan tutkintamääräyksen antamiselle sen sijaan, että tuomioistuin antaisi tai vahvistaisi tutkintamääräyksen. Valtakunnansyyttäjänvirasto lisäksi katsoo, että ehdotettua 20 §:ää olisi perusteltua muuttaa siten, että Suomen toimivaltaisen viranomaisen esittämästä tutkintamääräyksestä ei olisi 20 §:ssä ehdotettua valitusoikeutta.

Oikeusministeriö ehdottaa, että esitettyjen lausuntojen johdosta väliaikaista siirtämistä koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin seuraavalla tavalla. Ehdotetut uudet säännökset on valmisteltu yhteistyössä Helsingin käräjäoikeuden ja valtakunnansyyttäjänviraston kanssa. Ehdotetut uudet säännökset eivät muuttaisi hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn keskeisiä periaatteita, vaan tarkentaisivat ja selventäisivät noudatettavia menettelytapoja.

12 §

Vapautensa menettäneen väliaikainen siirtäminen Suomesta toiseen jäsenvaltioon

Direktiivin 22 artiklassa tarkoitetun toisen Euroopan unionin jäsenvaltion antaman tutkintamääräyksen, joka koskee vapautensa menettäneen väliaikaista siirtämistä Suomesta kyseiseen jäsenvaltioon, tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättää 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu käräjäoikeus.

Edellä 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun syyttäjän tulee toimittaa käräjäoikeudelle pyyntö tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen tekemisestä. Pyynnön on oltava kirjallinen ja siinä tulee esittää selvitys kieltäytymisperusteista. Pyynnön liitteenä tulee olla toisen jäsenvaltion antama tutkintamääräys.

Siirrettävälle henkilölle on määrättävä puolustaja. Käräjäoikeus määrää puolustajalle maksettavaksi kohtuullisen korvauksen, joka jää valtion vahingoksi. Puolustajan määräämiseen ja puolustajaan muutoin sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvussa säädetään.

Siirrettävää henkilöä on kuultava henkilökohtaisesti. Syyttäjän ja puolustajan on oltava paikalla istunnossa. Suostumus siirtämiseen annetaan istunnossa ja se merkitään pöytäkirjaan. Ennen suostumuksen antamista siir-

rettävälle henkilölle on annettava tieto suostumuksen merkityksestä asian käsittelyssä.

Käräjäoikeuden päätöksestä ja oikeudesta hakea siihen muutosta 20 §:n 5 momentin mukaisesti ilmoitetaan siirrettävälle henkilölle.

Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin, mitä pakkokeinolaissa säädetään vangitsemisasian käsittelystä.

Aika, jonka henkilö on väliaikaisen siirtämisen johdosta vapautensa menettäneenä, luetaan Suomessa henkilön hyväksi niin kuin rikoslain (39/1889) 2 luvussa säädetään.

Perustelut

Pykälän *1 momentin* mukaan direktiivin 22 artiklassa tarkoitetun tutkintamääräyksen, joka koskee vapautensa menettäneen väliaikaista siirtämistä Suomesta kyseiseen jäsenvaltioon, tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättäisi 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu käräjäoikeus. Säännöksessä ei enää mainittaisi 23 artiklan mukaista siirtämistä, kuten hallituksen esityksessä tehtiin, vaan tästä säädettäisiin vain ehdotetun direktiivin täytäntöönpanolain 23 §:n 3 momentissa, koska kyse on tutkintamääräyksen tekemisestä Suomessa.

Ehdotuksen mukaan käräjäoikeus käsittelisi asiaa noudattaen soveltuvin osin pakkokeinolain säännöksiä vangitsemisasian käsittelystä. Pykälän 6 momentti sisältäisi tätä koskevan viittaussäännöksen. Pykälässä selvennettäisiin menettelysäännöksiä siltä osin kuin tämä olisi tarpeellista suhteessa pakkokeinolain vangitsemisasiaa koskeviin säännöksiin.

Pykälän *2 momentin* mukaan asia tulisi käräjäoikeuden käsiteltäväksi 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun syyttäjän pyynnöstä. Tätä on pidettävä tarkoituksenmukaisena, koska asiaan voi liittyä selvitettäviä kysymyksiä ja asian selvittäminen luontevasti sopii syyttäjälle. Syyttäjän pyynnön tulisi olla kirjallinen ja siinä tulisi olla selvitys kieltäytymisperusteista. Syyttäjän tulisi näin ilmoittaa käräjäoikeudelle, onko syyttäjän mukaan asiassa kieltäytymisperusteita, joita tulisi soveltaa. Pyyntö voisi sisältää myös muita tietoja kuten esimerkiksi lyhyen selostuksen, mistä asiassa on kyse. Pyynnön liitteenä tulisi olla toisen jäsenvaltion antama tutkintamääräys. Tutkintamääräys voisi olla ehdotetun 21 §:n mukaisella kielellä.

Menettely tarkoittaisi, että toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tulisi toimittaa tutkintamääräys 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulle syyttäjälle, joka taas esittäisi käräjäoikeudelle pyynnön tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan päätöksen tekemisestä. Menettelyä noudatettaisiin riippumatta siitä, onko asia toisessa jäsenvaltiossa esitutkinta- vai tuomioistuinvaiheessa. Siitä, että tutkintamääräykset toimitetaan Suomessa syyttäjälle ja että päätökset tekisi käräjäoikeus, tulisi tehdä direktiivin edellyttämät ilmoitukset komissiolle.

Pykälän *3 momentin* mukaan siirrettävälle henkilölle olisi määrättävä puolustaja. Puolustajaa olisi pidettävä tarpeellisena, koska kyse on vapautensa menettäneestä henkilöstä. Käräjäoikeus määräisi puolustajalle maksettavaksi kohtuullisen korvauksen, joka jäisi valtion vahingoksi. Puolustajan määräämiseen ja puolustajaan muutoin sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa säädetään.

Pykälän *4 momentissa* selvennettäisiin, että siirrettävää henkilöä olisi kuultava henkilökohtaisesti ja että syyttäjän ja puolustajan olisi oltava paikalla istunnossa. Menettelyllä voitaisiin varmistaa, että asia saadaan riittävällä tavalla selvitettyä. Lisäksi momentin mukaan suostumus siirtämiseen annettaisiin istunnossa ja se merkittäisiin pöytäkirjaan. Ennen suostumuksen antamista siirrettävälle henkilölle olisi annettava tieto suostumuksen merkityksestä asian käsittelyssä. Menettelyllä voitaisiin varmistaa, että suostumus annetaan asianmukaisesti.

Kuten edellä on todettu, asian käsittelyyn sovellettaisiin soveltuvin osin pakkokeinolain säännöksiä vangitsemisasian käsittelystä. Asiassa järjestettävän istunnon osalta erityistä merkitystä olisi pakkokeinolain 3 luvun 6 §:n 4 momentilla, joka mahdollistaisi, että jos tuomioistuin harkitsisi soveliaaksi, asian käsittelyssä voitaisiin käyttää videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään.

Pykälän *5 momentissa* selvennettäisiin, että käräjäoikeuden päätöksestä ja oikeudesta hakea siihen muutosta ehdotetun 20 §:n 5 momentin mukaisesti ilmoitettaisiin siirrettävälle henkilölle. Toisin kuin vangitsemisasiassa annettujen päätösten osalta muutosta haettaisiin valittamalla noudattaen, mitä muutoksenhausta käräjäoikeuden ratkaisuun säädetään.

Pykälän *6 momentti* sisältäisi viittaussäännöksen pakkokeinolain säännöksiin vangitsemisasiassa. Sovellettavaksi tulisivat erityisesti käräjäoikeuden istuntoa koskevat säännökset. Keskeistä olisi, että käräjäoikeus olisi päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja (PKL 3:1.2). Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan toimivaltainen tuomioistuin olisi kuitenkin ehdotetun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu käräjäoikeus. Suhteessa pakkokeinolain 3 luvun 2 ja 3 §:ään ehdotetussa pykälässä selvennettäisiin, miten ja kenen toimesta asia tulisi käräjäoikeuden käsittelyyn. Asian käsittelyyn ei sovellettaisi pakkokeinolain 3 luvun käsittelylle asetettuja määräaikoja sisältäviä menettelysäännöksiä (PKL 3:4, 3:5, 3:9, 3:11, 3:12 ja 3:15). Sovellettavat määräajat sisältyisivät sitä vastoin direktiiviin. Suhteessa pakkokeinolain 3 luvun 6 §:ään ehdotetussa pykälässä selvennettäisiin, keiden tulisi olla paikalla istunnossa, jossa asia käsiteltäisiin. Kuten edellä on todettu, mainitun 6 §:n 4 momentti mahdollistaisi videoneuvottelun käytön asian käsittelyssä. Myöskään pakkokeinolain 3 luvun 8 §:n ei voida katsoa soveltuvan menettelyyn. Luvun 10 §:n 1 momenttia voitaisiin soveltaa asiassa annettavaan päätökseen, mutta pykälän 2 momentti ei soveltuisi asiaan. Asiassa annettavan päätöksen tulisi sisältää tiedot asiasta ja päätöksen perusteet. Myöskään luvun 13, 14, 16 ja 17 - 20 § ei soveltuisi menettelyyn. Myös asian julkisuus määräytyisi pakkokeinolain vangitsemisasioita koskevan sääntelyn mukaisesti ottaen huomioon ehdotetun 25 §:n mukainen sääntely.

Pykälän *7 momentin* mukaan aika, jonka henkilö on väliaikaisen siirtämisen johdosta vapautensa menettäneenä, luettaisiin Suomessa henkilön hyväksi niin kuin rikoslain 2 luvussa säädetään. Säännös vastaisi hallituksen esityksessä esitettyä.

13 §

*Vapautensa menettäneen **väliaikainen** siirtäminen toisesta jäsenvaltiosta Suomeen, kauttakuljetus ja säilössä pitäminen*

Direktiivin 23 artiklassa tarkoitetun toisen Euroopan unionin jäsenvaltion antaman tutkintamääräyksen, joka koskee vapautensa menettäneen henkilön väliaikaista siirtämistä kyseisestä jäsenvaltiosta Suomeen, tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättää 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu syyttäjä.

Edellä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu syyttäjä päättää myös vapautensa menettäneen kuljetuksesta Suomen alueen kautta. Toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava kauttakuljetuksesta päättävälle syyttäjälle tiedot Suomen kautta kuljetettavan henkilöllisyydestä ja tutkintamääräyksestä.

Suomeen siirretty tai Suomen kautta kuljettava on pidettävä säilössä, jollei toinen Euroopan unionin jäsenvaltio, josta henkilö on siirretty, pyydä hänen vapauttamistaan. *Säilössä pitämiseen noudatetaan* soveltuvin osin, mitä tutkintavankeuslaissa (768/2005) säädetään.

Perustelut

Hallituksen esityksen sisältämää säännöstä on muutettu siten, että kauttakulkua koskeva sääntely on erotettu pykälän 2 momenttiin. Lisäksi pykälän 1 momenttiin jäänyttä 23 artiklan mukaista sääntelyä on selvennetty.

23 §

Tutkintamääräyksen antaminen

Direktiivin 23 artiklassa tarkoitetun tutkintamääräyksen antamisesta Suomessa vapautensa menettäneen väliaikaiseksi siirtämiseksi *toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon* päättää 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu käräjäoikeus. *Edellä 22 §:ssä tarkoitetun syyttäjän tulee toimittaa käräjäoikeudelle pyyntö tutkintamääräyksen antamista koskevan päätöksen tekemisestä. Menettelyyn muutoin sovelletaan, mitä 12 §:n 3 – 7 momentissa säädetään.*

Perustelut

Suomen esittämien väliaikaista siirtämistä koskevien tutkintamääräysten osalta 22 §:n mukainen toimivaltainen viranomainen tekee direktiivin 22 artiklassa tarkoitetut tutkintamääräykset. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tämä ei edellytä erillistä sääntelyä. Lähtökohtana on, että tutkintamääräyksen antaa esitutkintaviranomainen ja syyttäjä vahvistaa sen, jos kyseessä on esitutkintavaihe. Jos asia on tuomioistuinvaiheessa, pyynnön tekee syyttäjä, jos kyse on syyttäjän todistelusta.

Ehdotetussa 23 §:n 3 momentissa on kyse Suomen toimivaltaisen viranomaisen tekemästä 23 artiklan mukaisesta väliaikaista siirtämistä koskevasta tutkintamääräyksestä. Säännöstä on selvennetty suhteessa hallituksen esityksessä esitettyyn, mutta sitä ei ole sisällöllisesti muutettu. Oikeusministeriö ei ole pitänyt välttämättömänä valtakunnansyyttäjänviraston ehdottamaa muutosta, jossa käräjäoikeus antaisi luvan tutkintamääräyksen esittämiseen sen sijaan, että käräjäoikeus päättäisi tutkintamääräyksen antamisesta. Esityksessä ehdotettua menettelyä voidaan pitää perusteltuna, sillä kyse olisi poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa Suomessa annetun tutkintamääräyksen perusteella voidaan siirtää myös Suomen kansalainen Suomen alueen ulkopuolelle.

20 §

Muutoksenhaku

Siirrettävä henkilö saa hakea muutosta 12 §:ssä *ja 23 §:n 3 momentissa* tarkoitettuun päätökseen valittamalla noudattaen, mitä muutoksenhausta käräjäoikeuden ratkaisusta säädetään. Asia on käsiteltävä kiireellisenä.

Perustelut

Pykälän sisältämää viittausta ehdotetaan muutettavaksi, koska ehdotettu 12 § ei edellä ehdotetuin tavoin enää suoraan sisältäisi 23 artiklan mukaista väliaikaista siirtämistä koskevaa sääntelyä. Koska kyse on pelkästä teknisestä muutoksesta, ehdotus ei tarkoittaisi ehdotuksen sisällön muuttamista.

Oikeusministeriö ei ole pitänyt välttämättömänä valtakunnansyyttäjänviraston ehdottamaa muutosta, jonka mukaan 23 §:n 3 momentissa tarkoitettuun käräjäoikeuden päätökseen ei tulisi olla oikeutta muutoksenhakuun. Kuten edellä on todettu, kyse on poikkeuksellisesta päätöksestä, jonka perusteella myös Suomen kansalainen voitaisiin siirtää Suomen alueen ulkopuolelle. Tämän johdosta myös muutoksenhakuoikeutta voidaan pitää perusteltuna, vaikka kyse olisi tutkintamääräyksen antamisesta Suomessa.

15 § *Kuuleminen videoneuvottelua käyttäen tai puhelimen välityksellä*

Helsingin käräjäoikeus on katsonut tarpeelliseksi, että anonyymia todistelua koskevaa täytäntöönpanolain 15 §:n 2 momenttia tarkastellaan vielä uudelleen.

Oikeusministeriö ehdottaa, että mainittua *2 momenttia* muutetaan anonyymistä todistelusta päättämistä koskevan menettelyn selventämiseksi siten, että sen sijaan otetaan alla ehdotettu sääntely. Ehdotettu uusi sääntely on valmisteltu yhteistyössä Helsingin käräjäoikeuden ja valtakunnansyyttäjänviraston kanssa. Ehdotettu sääntely ei muuttaisi hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn keskeisiä periaatteita, vaan tarkentaisi ja selventäisi noudatettavia menettelytapoja.

15 §

Kuuleminen videoneuvottelua käyttäen tai puhelimen välityksellä

Edellä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu käräjäoikeus voi tutkintamääräyksen esittäneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kirjallisesta pyynnöstä päättää, että henkilöä kuullaan todistajana siten, ettei hänen henkilöllisyytensä eivätkä yhteystietonsa paljastu (anonyymi todistaja), jos:
1) todistajalle on myönnetty anonymiteetti tutkintamääräyksen esittäneessä jäsenvaltiossa; ja
2) anonymiteetti voitaisiin myöntää myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 a §:n 1 momentin nojalla vastaavassa tilanteessa.

Käräjäoikeus voi päättää anonymiteetista myös syyttäjän taikka epäillyn tai vastaajan kirjallisesta hakemuksesta, jos anonymiteetti voitaisiin myöntää oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 a §:n 1 momentin nojalla vastaavassa tilanteessa. Asiassa on kuultava tutkintamääräyksen esittäneen jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista.

Pyynnöstä tai hakemuksesta taikka pyynnön tai hakemuksen liitteestä on ilmettävä, ketä vaaditaan kuultavaksi anonyymina todistajana, selvitys asianomaisen henkilön tahdosta tulla kuulluksi anonyyminä todistajana, sekä ne seikat ja todisteet, joihin tutkintamääräyksen esittänyt jäsenvaltio tai hakija vaatimuksensa tueksi vetoaa.

Anonyymistä todistelusta päättänyt tuomari huolehtii todistajan kuulemisesta 24 artiklan mukaisesti videoneuvottelua käyttäen. Jos mainittu tuomari on estynyt huolehtimasta kuulemisesta, hänen asemestaan kuulemisen suorittavan tuomarin on perehdyttävä anonymiteetistä päättämisestä koskevassa menettelyssä kertyneeseen aineistoon.

Anonyymistä todistelusta päättämiseen muutoin sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 a – 11 e §:ssä säädetään. Todistajan kuuleminen voidaan suorittaa, jos päätös on lainvoimainen tai sitä on mainitun 11 e §:n 3 momentin mukaan noudatettava.

Perustelut

Pykälän *2 momentin* mukaan anonymiteetti voitaisiin myöntää ensinnäkin jos anonymiteetti olisi jo myönnetty toisessa jäsenvaltiossa ja tutkintamääräyksen esittäneen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen sitä pyytäisi.

Pykälän *3 momentin* mukaan anonymiteetti voitaisiin myöntää myös Suomessa ensimmäisen kerran.

Sekä 2 että 3 momentin mukaisessa tilanteessa myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 a §:n 1 momentin mukaisten aineellisten edellytysten anonymiteetin myöntämiselle tulisi täyttyä vastaavassa kansallisessa tilanteessa. Ehdotus vastaa tältä osin hallituksen esityksessä ehdotettua.

Ehdotuksessa on selvennetty, että 2 momentin mukaisessa tilanteessa tutkintamääräyksen esittäneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tulisi esittää asiaa koskeva kirjallinen pyyntö. Pyyntö voisi sisältyä myös tutkintamääräykseen. Ehdotuksessa on lisäksi selvennetty, että 3 momentin mukaisessa tilanteessa, jossa anonymiteetti ensi kerran myönnetään Suomessa, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun säänteln mukaisesti syyttäjä taikka epäilty tai vastaaja esittäisi asiasta hakemuksen. Toimivaltaista syyttäjää ei olisi pykälässä tarkemmin määritelty. Käytännössä syyttäjä olisi kuulemisen suorittavan käräjäoikeuden alueella toimivaltainen syyttäjä. Jos 3 momentin mukaisessa tilanteessa tutkintamääräys olisi tullut käräjäoikeuteen ja anonymiteetin myöntämisen tarpeellisuus tulisi esiin, käräjäoikeuden tulisi ottaa yhteyttä syyttäjään, joka ryhtyisi hoitamaan asiaa vastaavalla tavalla kuin kansallisessa asiassa.

Hallituksen esityksessä ehdotetusta poiketen ehdotuksen mukaan sekä 2 että 3 momentin mukaisessa tilanteessa sovellettaisiin soveltuvin osin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 a – 11 e §:n mukaisia säännöksiä. Ehdotetussa sääntelyssä selvennettäisiin ne tilanteet, joissa poikettaisiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaisesta sääntelystä.

Poikkeuksena kansallisiin tilanteisiin 3 momentin mukaisessa tilanteessa, jossa anonymiteetti ensi kerran myönnetään Suomessa, asiassa olisi kuultava tutkintamääräyksen esittäneen jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tarkoituksena olisi erityisesti selvittää anonyymin todistelun sallittavuus tutkintamääräyksen antaneen jäsenvaltion lain mukaan.

Pykälän *4 momentissa* olisi selvennetty, että myös tutkintamääräyksen esittäneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kirjallisen pyynnön tulisi sisältää samat tiedot

kuin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 a §:n 2 momentissa säädetään.

Pykälän *5 momentin* mukaan anonyymistä todistelusta päättänyt tuomari huolehtisi todistajan kuulemisesta 24 artiklan mukaisesti videoneuvottelua käyttäen. Jos tuomari olisi estynyt huolehtimasta kuulemisesta, hänen asemestaan kuulemisen suorittavan tuomarin olisi perehdyttävä anonymiteetistä päättämisestä koskevassa menettelyssä kertyneeseen aineistoon. Pykälän 2 momentin mukaan toimivaltainen käräjäoikeus olisi ehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukainen käräjäoikeus.

Pykälän *6 momentti* sisältäisi säännöksen, jossa selvennettäisiin mainittujen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 a – 11 e §:n soveltuvuus siltä osin kuin muuta ei olisi säädetty. Luvun 11 b §:n 2 momentin mukaan käräjäoikeudessa anonyymiä todistelua koskevan hakemuksen käsittelee sen puheenjohtaja. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin, mitä tuomioistuimen istunnosta säädetään. Myös luvun 11 c §:n menettelyä noudatettaisiin soveltuvin osin, samoin kuin 11 d §:n asian julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä. Salassapidon osalta tulisi ottaa huomioon myös direktiivin täytäntöönpanolain 25 §:n ehdotettu säännös. Myös luvun 11 e §:ää muutoksenhakuoikeudesta sovellettaisiin.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, sitä vastoin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 53 §:n menettelylliset edellytykset todistajan kuulemiselle pääkäsittelyssä eivät soveltuisi kuultaessa todistajaa anonyymisti ehdotetun sääntelyn mukaisesti, sillä kyseinen säännös on tarkoitettu sovellettavaksi Suomessa pidettävään pääkäsittelyyn, jollaisesta ei olisi kysymys tutkintamääräyksen täytäntöönpanotilanteessa. Pykälän 6 momenttiin ehdotettaisiin kuitenkin otettavaksi mainitun 53 §:n 2 kohtaa vastaava säännös, jonka mukaan todistajan kuuleminen voidaan suorittaa, jos päätös on lainvoimainen tai sitä on 11 e §:n 3 momentin mukaan noudatettava. Sääntely poikkeaisi varsinaisesta tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta, koska anonymiteetin myöntämisessä ei olisi tästä asiallisesti kyse.

16 § *Rikoksesta epäillyn tai vastaajan kuuleminen videoneuvottelua käyttäen*

Sisäministeriön poliisiosasto on videoneuvottelun osalta viitannut oikeusministeriön työryhmään, jossa kehitetään keinoja oikeusprosessien keventämiseksi. Sisäministeriön mukaan työ olisi perusteltua huomioida säännösten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että mainitun työryhmän mietintö ei ole vielä valmistunut. Kyseessä on joka tapauksessa vasta mietintövaihe, joten mietinnön sisältöä ei ole voitu tässä vaiheessa ottaa huomioon hallituksen esityksen sisällössä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

17 § *Peitetoiminta ja valeosto*

Helsingin käräjäoikeus on ehdotetun täytäntöönpanolain 17 §:n osalta kiinnittänyt huomiota pakkokeinolain 10 luvun 31 ja 32 §:ään, joissa säädetään, miten peitetoiminnan käytöstä päätetään. Mainitun 32 §:n mukaan mainitun poliisimiehen on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi, ovatko peitetoiminnalle säädetyt edellytykset olemassa. Käräjäoikeus katsoo, että tulisi selventää, kumpi viranomainen tutkii direktiivin 29 artiklan mukaiset edellytykset tutkintamääräyksen tunnustamiseksi ja täytäntöön panemiseksi. Käräjäoikeuden käsityksen mukaan selkeintä olisi, että sen jälkeen, kun käräjäoikeus olisi arvioinut peitetoiminnan edellytysten olemassaolon, asiassa toimivaltainen poliisiviranomainen päättäisi tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta.

Oikeusministeriö pitää selvänä, että esitutkintavaiheessa tutkintamääräysten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättäisivät esitutkintaviranomaiset. Siirtyminen direktiivin mukaiseen menettelyyn ei muuttaisi voimassa olevan lainsäädännön mukaista toimivallan jakoa viranomaisten välillä.

Ehdotetun täytäntöönpanolain 5 §:ssä säädetään täytäntöönpanoviranomaisista. Edellä ehdotetun mukaisesti pykälän 3 momentin mukaan tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättäisi se viranomainen, jonka toimivaltaan tutkintamääräyksessä tarkoitettu toimenpide kuuluisi Suomessa vastaavassa tilanteessa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa selvennetään edellä mainituin tavoin, että esitutkintavaiheessa pyydetyn tutkintatoimenpiteen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättäisi esitutkintaviranomainen. Perusteluissa on myös selvennetty, milloin tutkintamääräyksen tunnustaminen ja täytäntöönpano kuuluu käräjäoikeuden toimivaltaan. Lähtökohtaisesti käräjäoikeus huolehtisi tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa tutkintamääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa kysymyksessä olevaa rikosasiaa koskeva oikeudenkäynti olisi vireillä tuomioistuimessa. Perusteluissa on myös nimenomaan selvennetty, että käräjäoikeuden tunnustamistoimivallasta olisi pidettävä erillään tilanne, jossa pyydetty toimenpide edellyttää tuomioistuimen lupaa. Se tulisi hankkia, jos toimenpide vastaavassa kansallisessa tapauksessa edellyttäisi tuomioistuimen lupaa, kuten esimerkiksi telekuuntelua edellyttävässä tilanteessa.

Helsingin käräjäoikeuden lausunnossaan tarkoittamassa tapauksessa on perusteltua menetellä käräjäoikeuden esittämällä tavalla. Toimivaltainen esitutkintaviranomainen voisi päättää peitetoimintaa koskevan tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sen jälkeen kun käräjäoikeus olisi arvioinut peitetoiminnan edellytysten olemassaolon. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

20 § Muutoksenhaku

Professori Lahti on pitänyt pykälää liian yleispiirteisenä ja on kysynyt, olisiko säännöstä syytä täsmentää. Professori Lahti myös muutoin nostaa esiin muutoksenhakuoikeuden laajentamisen, mutta ei konkretisoi, miltä osin tämä tulisi tehdä.

Oikeusministeriö toteaa, että pykälän 1 momentti sisältää muutoksenhakuoikeutta koskevan yleisen periaatteen. Yksittäiset muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset sisältyvät Suomessa toteuttavia toimenpiteitä koskevaan lainsäädäntöön kuten pakko-

keinolakiin. Muut lausunnonantajat eivät ole esittäneet huomioita säännösten sisällöstä. Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

25 § Salassapito, vaitiolovelvollisuus sekä tietojen käyttöä koskevat rajoitukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on katsonut, että pykälä sisältää tulkinnanvaraisia elementtejä. Sen mukaan pykälän 3 momentin sisältö jää hallituksen esityksen perusteluista huolimatta jossain määrin avoimeksi varsinkin, kun pykälän 1 ja 2 momentti edellyttää kansallisen sääntelyn noudattamista. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt epäselvänä, pitääkö Suomessa noudattaa toisen jäsenvaltion asettamia ehtoja myös tilanteessa, jossa tosiasiassa jo oltaisiin kansallisen lainsäädännön soveltuvuuden rajapinnalla, mutta jossa direktiivin mukaan ei kuitenkaan voida selkeästi kieltäytyä tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta. Myös Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöt ja oikeuskäytännöt esimerkiksi juuri todisteiden käytettävyyden, niiden vastaanottotavan ja salassapitokysymysten osalta saattavat poiketa toisistaan merkittävästikin.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin (s. 61 – 65 sekä 110 ja 111) ja toteaa, että pykälän sisältö vastaa periaatteiltaan voimassa olevan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 27 §:n sisältöä. Pykälän lähtökohtana on, että toisesta jäsenvaltiosta saatuun tutkintamääräykseen ja sen täytäntöönpanoon sekä Suomeen toimitettuihin todisteisiin, asiakirjoihin ja tietoihin Suomessa sovelletaan sitä lainsäädäntöä, jota Suomessa vastaavassa tilanteessa sovelletaan. Juuri siitä syystä, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöt saattavat tältä osin poiketa toisistaan merkittävästikin, pykälään on ehdotettu otettavaksi 3 momentti, jonka mukaan vastaavan kansallisen lainsäädännön noudattamisen lisäksi on noudatettava niitä ehtoja ja menettelyjä, jotka toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on asettanut. Myös tältä osin ehdotettu sääntely vastaa voimassa olevan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 27 §:n sisältöä. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan kansainvälisessä rikosoikeusapuyhteistyössä vakiintuneiden periaatteiden mukainen. Sillä on muun ohella tarkoitus turvata todisteiden hyödynnettävyys tutkintamääräyksen esittäneessä jäsenvaltiossa. Ehdotetun sääntelyn voidaan myös katsoa olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) periaatteiden mukainen. Mainitun lain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sen arvioinnissa, onko mainitussa kohdassa tarkoitettua asiakirjaa pidettävä salassa pidettävänä, on otettava huomioon se, vaikuttaako asiakirjassa olevien tietojen luovuttaminen Suomen edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Vastaavasti rikosoikeusapuyhteistyössä sen, että Suomen viranomaiset eivät noudattaisi toisen jäsenvaltion esimerkiksi tietojen salassapidolle asettamia ehtoja, voisi vaikuttaa Suomen edellytyksille toimia kansainvälisessä rikosoikeusapuyhteistyössä. Oikeusministeriö lisäksi toteaa, että ehdotetun pykälän sääntely ei ole sidoksissa siihen, pannaanko tutkintamääräys täytäntöön vai kieltäydytäänkö sen täytäntöönpanosta.

Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Muuta

Professori Lahti on katsonut, että täytäntöönpanoviranomaisia koskee ongelma, joka liittyy siihen, mitä näiden viranomaisten kuuluu toimivaltaisesti tutkia ja mistä toimenpiteistä päättää, koska sitä koskeva sääntely on vaikeaselkoista.

Oikeusministeriö toteaa, kuten professori Lahtikin on todennut, että tätä koskeva sääntely sisältyy direktiiviin ja sen täytäntöönpanolakiin. Keskeisiä ovat erityisesti direktiivin 11 artiklaan sisältyvä kieltäytymisperusteita koskeva sääntely, pakkokeinojen käyttöä sääntelevä direktiivin täytäntöönpanolain 9 § sekä lain 8 §:n 1 momentti, jonka mukaan tutkintamääräys pannaan täytäntöön noudattaen Suomen lain mukaista menettelyä, jollei direktiivissä tai laissa toisin säädetä. Voimassa olevan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain mukaan toimeenpanoviranomaiset soveltavat vastaavanlaisia säännöksiä.

Oikeusministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.

Helsingin käräjäoikeus on todennut, että hallituksen esityksen sivulle 74 toisen kappaleen viimeiseen virkkeeseen lienee jäänyt kirjoitusvirhe. Käräjäoikeuden mukaan virkkeen tulisi kuulua seuraavasti: ”Kyseeseen tulisi se käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä kuultavalla on koti- tai asuinpaikka taikka jossa hän oleskelee. Erityisestä syystä myös muu käräjäoikeus voisi toimia täytäntöönpanoviranomaisena”.

Oikeusministeriö toteaa, että käräjäoikeuden huomio on oikea. Mainittu perusteluteksti koskee ehdotetun täytäntöönpanolain 16 §:n 2 momenttia. Mainitun momentin sanamuoto ja momentin yksityiskohtaisten perustelujen sisältö on kuitenkin oikea. Virheellinen sanamuoto on siis vain käräjäoikeuden mainitsemassa kohdassa.

Lopuksi

Esitetyt lausunnot eivät muilta kuin edellä mainituin osin edellytä muutoksia hallituksen esitykseen.