

Valvontaosasto  
OHJAS  
Oikeudelliset asiat  
ja Kansainväliset asiat

18.7.2016

Oikeusministeriö  
Lainvalmisteluosasto  
Ylijohtaja Sami Manninen  
oikeusministerio@om.fi

OM 13/41/2014  
OM021:00/2014

## EUROOPPALAISTA TUTKINTAMÄÄRÄYSTÄ KOSKEVAN DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Tullin Valvontaosaston käsityksen mukaan Eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva direktiivi on jäsenmaissa tehokkaasti täytäntöön pantuna omiaan yhdenmukaistamaan, tehostamaan ja nopeuttamaan toisiin jäsenvaltioihin suuntautuvien esitutkintatoimenpiteiden suorittamista. Tulli on osallistunut kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän toimintaan. Tässä lausunnossa tuodaan esille esitutkintaviranomaisen näkökulmasta keskeisimpinä seikkoja, joihin tulee kansallisessa täytäntöönpanossa kiinnittää riittävästi huomiota.

### Taloudelliset vaikutukset

Tullin näkemyksen mukaan jo voimassa ollut järjestely, jossa esitutkintaviranomaiset ovat voineet itse lähettää tutkintatoimia koskevat oikeusapupyynnöt, on ollut tehokas, tarkoituksenmukainen ja taloudellisesti edullinen menettely. Kansainväliseen rikostutkintaan liittyvät asiat ovat kuuluneet niihin asiaryhmiin, joissa sovelletaan tiivistettyä syyttäjäyhteistyötä. Pyyntöjen käsittely esitutkintaviranomaisissa on ollut keskitettyä ja siten pyyntöjen juridinen ja laadullinen arviointi on ollut hyvällä tasolla. Keskitetty käsittely on edesauttanut ja nopeuttanut pyyntöjen käsittelyä. Nykyiseen toimintamalliin ei ole liittynyt oikeudellisia ongelmia.

Uudessa tutkintamääräysmenettelyssä omaksuttu syyttäjän vahvistusmenettely tarkoittaa aikaisempaan verrattuna byrokraattisempaa ja siten myös kalliimpaa ja aikaa vievempää käsittelytapaa. Esitutkintaviranomaisten näkemyksen mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että tähän työhön varataan syyttäjälaitoksessa riittävä resurssi siten, että pyynnöt voidaan käsitellä yhtä tehokkaasti kuin aikaisemmin on tehty esitutkintaviranomaisten toimesta.

Esityksessä mainitusta poiketen käytännössä kuluja syntyy myös esitutkintaviranomaisissa, sillä pyyntöjen vahvistamismenettely tarkoittaa lisää työvaiheita myös vahvistuksen pyytäjältä eli esitutkintaviranomaiselta. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä ei ole esimerkiksi salattua tiedonvaihdon kanavaa asiakirjojen lähettämiseen ja vahvistamismenettelyyn lähtevien pyyntöjen osalta edellytetään seurantaa. Mikäli pyynnöissä on korjattavaa, myös tästä tulee ylimääräisiä työvaiheita pyyntöjen käsittelyssä. Mikäli päätöksentekoprosessi ei ole selkeästi määritelty, myös toimivaltaisen syyttäjän selvittämiseen menee työaikaa.

## Yksityiskohtaiset perustelut

**1 artiklan** 1 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalana on todisteiden hankkiminen. Tullin osalta on todettava, että esimerkiksi yleissopimus tehty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä (Napoli II) kattaa myös rikosten ennalta estämisen ja siten näiltä osin tullit jatkossakin soveltaa tässä rikostorjuntayhteistyössä kyseisen sopimuksen määräyksiä. Asiaa on käsitelty tarkemmin 34 artiklan yhteydessä. Suomen ja muiden jäsenvaltioiden välillä on tehty useita kahdenvälisiä sopimuksia, jotka koskevat lainvalvontaja esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä.

**2 artiklan** mukaan esitutkintaviranomaisen tutkintamääräyksen vahvistaa syyttäjä. Ehdotuksessa on todettu

*On kuitenkin otettava huomioon, että oikeusapuyhteistyössä tarvittavat toimenpiteet saattavat olla hyvin kiireellisiä ja edellyttää valmiutta vahvistaa tutkintamääräys mihin tahansa vuorokauden aikaan. Rikosasiaan nimetty syyttäjä ei välttämättä ole aina tavoitettavissa. Tällöin tarvittaessa myös muun syyttäjän tulisi voida tutkintamääräys vahvistaa. Tämä edellyttää, että syyttäjälaitoksessa on toimivat päivystysvalmiudet ja riittävät voimavarat kiireellisiä tilanteita varten.*

Tulli haluaa korostaa, että vahvistamismenettelyn osalta on luotava lain tasolla toimiva menettely erityisesti virka-aikana mutta myös virka-ajan ulkopuolella. Näissä tilanteissa on oltava selvää kuka syyttäjä tutkintamääräyksen vahvistaa, kenen syyttäjän vastuulla ja velvollisuutena päätöksenteko on.

Tullin tutkimissa tapauksissa on tyypillistä, että henkilö otetaan kiinni matkustajavirrasta ja sitä seuraavat tutkintatoimet (esimerkiksi kotietsinnät, takavarikot, seuranta ja tarkkailu) on tehtävä kiireellisenä todisteiden hävittämiskaavan vuoksi. Tämä ei koske päätöksentekoa vain virka-ajan ulkopuolella vaan myös erityisesti päiväsaikaan voi reunaehtona olla oikeusapupyynnön saaminen toiseen maahan vain tuntien kuluessa

Myöhemmin perustelutekstissä kansallisen lain 19 § yhteydessä korostetaan sitä, että osana esitutkintayhteistyötä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten tulisi sopia toimintatavoista, joilla voidaan varmistaa menettelyn sujuminen joutuisasti ja tehokkaasti eikä vahvistusmenettely hidastaisi oikeusapuyhteistyötä. Asiaan on kiinnitetty paljon huomiota LaV ja HaV lausunnoissa, eikä uudistuva menettely saa johtaa heikennykseen verrattuna nykytilaan.

Esitutkintalain 2.2 § mukaan esitutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja, jona toimii pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 9 §:ssä tarkoitettu pidättämiseen oikeutettu virkamies. Esitutkintalain 5:2 § mukaan syyttäjä päättää

esitutkintatoimenpiteistä asian siirryttyä hänelle esitutkinnan päättämisen jälkeen. Tässä suhteessa direktiivillä tosiasiallisesti muutetaan tutkinnanjohtajuuteen liittyvää viranomaisten välistä toimivallanjakoa ja vastuukysymysten tulee olla täysin selkeitä.

#### **14 artiklan** 2 kohdan mukaan

*tutkintamääräyksen antamisen aineellisten perusteiden riittäminen on mahdollista vain määräyksen antaneessa valtiossa. Tällä ei kuitenkaan rajoiteta perusoikeuksien turvaamista täytäntöönpanovaltiossa.*

*Jos asianosainen esittää huomautuksia tutkintamääräyksen antamisen aineellisten perusteiden osalta, olisi suositeltavaa, että tieto riittämisestä toimitetaan määräyksen antaneelle viranomaiselle ja siitä ilmoitetaan asianosaiselle.*

*Esityksessä on päädytty viimeksi mainittuun vaihtoehtoon, joka olisi menettelyn ja määräaikojen suhteen selkeämpi kuin määräajasta riippumaton muutoksenhakumalli. Se, että muutosta tunnustamispäätökseen haettaisiin samalla kun kyseessä olevaan tutkintatoimenpiteeseen, mahdollistaisi myös kulloinkin kyseessä olevan tutkintatoimenpiteen erityispiirteiden huomioon ottamisen esimerkiksi sen suhteen, milloin muutoksenhaku voi tapahtua tutkintaa vaarantamatta.*

Hieman täsmentymättömäksi jää se, mikä vaikutus tällä on pakkokeinopäätöksiin täytäntöönpaneavassa valtiossa ja mikä on menettely ja päätöksentekojärjestys näissä tilanteissa. Mikäli epäilty siis riitauttaa kansallisen pakkokeinopäätöksen, miten edellytysten arviointi on tehtävä täytäntöönpanovaltiossa vai onko täytäntöönpanovaltiolla ollenkaan toimivaltaa käsitellä asiaa.

**19 artiklan** osalta Tulli kiinnitti huomiota siihen, että rikostutkintaa koskevien asiakirjojen salassapitoperusteeksi olisi määritelty JulkL 24.1 § 2k. Tullin käsityksen mukaan suojaamisobjekti ja salassapito intressi tässä tapauksessa ei ole kansainväliset suhteet vaan pääasiassa rikostutkinnan turvaaminen. Kansallisessa prosessissa esitutkintaan liittyvät asiakirjat ovat Tullissa salassa pidettäviä JulkL 24.1 § 3k (esitutkinnan turvaaminen), 4k (rekisterit), 5k (tekniset ja taktiset menetelmät), 20k (liike- ja ammattisalaisuus), 23k (vuositulo ja kokonaisvarallisuus) tai 31k (salaiset yhteystiedot) nojalla.

**24 artiklan** osalta esityksessä ei selvennetä direktiivin suhdetta Esitutkintalain 7 § 1 mom. asettamiin rajoituksiin, joiden mukaan

*Jos tutkija katsoo, ettei siitä aiheudu haittaa ja ettei se vaaranna tutkinnan luotettavuutta, asianosainen saa antaa lausumansa asiamiehen välityksellä taikka puhelimitse tai muulla tiedonsiirtovälineellä. Samoin edellytyksin saadaan todistajaa kuulustella puhelimitse tai muulla tiedonsiirtovälineellä. Rikoksesta epäiltyä saadaan kuulustella asiamiehen välityksellä vain, jos asia koskee rikosta, josta ei ole säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai kuusi kuukautta vankeutta.*

Direktiivissä ei ole annettu mahdollisuutta kansalliseen harkintaan.

*Artikla 24 ei edellä selostetun mukaisesti mahdollista sitä, että rikoksesta epäillyn tai syytetyn videokuulemisen edellytykseksi voitaisiin asettaa se, että kuuleminen vastaavassa tilanteessa*



*olisi sallittua täytäntöönpanovaltion kansallisen lain mukaan. Ainoastaan rikoksesta epäillyn tai syytetyn suostumuksen puute sekä täytäntöönpanovaltion lainsäädännön peruseriaatteiden vastaisuus mainitaan perusteina kieltäytyä tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta 11 artiklassa lueteltujen kieltäytymisperusteiden lisäksi.*

Epäillyn kuulemisen osalta todennäköisesti tutkintamääräystilanteet kuitenkin koskevat tapauksia, joissa esitutkintalaissa epäillyn osalta asetetut vähimmäisvaatimukset täyttyvät. Asianosaisen kuulemisen (lähinnä asianomistaja, epäilty) osalta kuitenkin tutkinnan luotettavuuden vaarantuminen voisi joissakin tapauksissa johtaa täytäntöönpanovaltion lainsäädännön peruseriaatteiden vastaisuuteen (PeL 21 § oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin). Lakiehdotuksen 13.2 §:ssä on vastaajan mutta ei rikoksesta epäillyn osalta tähän on kiinnitetty huomiota.

**26 artiklan** osalta on todettava, että Lakiin tullin rikostorjunnasta sisältyy 2:14 §:n Poliisilain 4:3.1 § vastaava säännös saada kyseiset tiedot.

*Tullilla on oikeus saada yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä tarvittavat tiedot tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.*

**28 artiklan a-kohdan** osalta kansallisen lainsäädännön mukaan reaaliaikainen pankkitilien valvonta ei ole tällä hetkellä mahdollista. Tiiviillä yhteistyöllä pankkien kanssa voitaneen päästä lähes tyydyttävään lopputulokseen direktiivin kannalta mutta reaaliaikaisesta valvonnasta ei voida tässä yhteydessä puhua. Direktiivi ei edellytä pankki- tai muiden rahoitustapahtumien seuraamisen mahdollistamista laajemmin kuin mitä se kansallisesti olisi sallittua.

**28 artiklan b-kohdassa** mainittua valvottua läpilaskua koskeva säännös on myös Laki tullin rikostorjunnasta 3:42 §:ssä, tosin sen soveltamisalana on

*tekeillä olevaan rikokseen osallisten henkilöiden tunnistamiseksi taikka tekeillä olevaa rikosta vakavamman rikoksen tai laajemman rikoskokonaisuuden estämiseksi*

Tutkintamääräyksen tavoitteena on jo tapahtuneen rikoksen todisteiden hankinta, joten näissä tilanteissa sovellettavaksi tulee vain PKL mukainen valvottu läpilasku.

**34 artiklan** mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle viimeistään direktiivin täytäntöönpanoajan päättyessä voimassa olevat sopimukset ja järjestelyt, joiden soveltamista ne haluavat jatkaa. Edelleen artiklan mukaan oikeusapusopimukset jäävät edelleen voimaan suhteessa Irlantiin ja Tanskaan. Voimaan jäävät myös Suomen ja muiden jäsenvaltioiden välillä sellaiset sopimusmääräykset, jotka eivät koske todisteiden hankkimista sekä tällaisia tilanteita koskevat yhteydenpitosäännökset. Suomen ja muiden jäsenvaltioiden välillä on tehty useita kahdenvälisiä sopimuksia, jotka koskevat lainvalvonta- ja esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä.

Tulli katsoo osaltaan, että seuraavien sopimusten soveltamista tulee edelleen jatkaa ja selvyyden vuoksi tätä koskeva ilmoitus on syytä tehdä komissiolle:

- Yleissopimus tehty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä (Napoli II).
- Suomen ja muiden Euroopan Unionin jäsenmaiden kesken tehdyt kahden- tai monenväliset tulliyhteistyösopimukset. (Saksan Liittotasavalta SopS 58/76, Pohjoismaiden välinen sopimus keskinäisestä avunannosta tulliasioissa SopS 43-44/82, Alankomaat sopS 31/85, Ranska SopS 58/89, Italia SopS 8/90, Iso-Britannia ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta SopS 75/91, Viro SopS 43/94, Liettua SopS 77/94, Latvia SopS 62/95, Puola SopS 95/98, Unkari SopS 1/99, Slovakia SopS 66/01)

**Lakiehdotus Laki rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta**

**1 § Soveltamisala.** 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalana on todisteiden hankkiminen. Tullin osalta on todettava, että esimerkiksi yleissopimus tehty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä (Napoli II) kattaa myös rikosten ennalta estämisen ja siten näiltä osin tulli jatkossakin soveltaa tässä rikostorjuntayhteistyössä kyseisen sopimuksen määräyksiä.

**6 § Kieltäytymisestä päättäminen ja käräjäoikeuden päätösvaltaisuus.** Oikeusapupyynnön täytäntöönpanosta kieltäytymiset ovat olleet Tullissa harvinaisia. Usein pyynnöt on voitu panna täytäntöön, esimerkiksi sovittamalla niiden edellyttämät toimet Suomen oikeusjärjestykseen sopivaksi. Varsinaisissa kieltäytymistapauksissa on käsityksemme mukaan kysymys hyvin selkeistä tilanteista. Näiden ratkaisujen saattaminen tuomioistuinten käsiteltäväksi vaikuttaisi lisäävän asioiden käsittelyyn liittyvää byrokratiaa. Säännöksen tarkoituksenmukaisuus ja ratio jää perustelujen pohjalta jonkin verran epäselväksi. Onko kieltäytymisen kohteena olleen tutkintamääräyksen antaneella valtiolla jokin rooli tässä käsittelyssä. 17 § mukaan päätöksistä ei voi myöskään valittaa.

**7 §. Tutkintamääräyksen täytäntöönpano.** Tutkintamääräyksen täytäntöönpanon osalta jää tulkinnanvaraiseksi edellytetäänkö nimenomaista erillistä päätöstä siitä, että täytäntöönpanoon ryhdytään ja mikä juridinen merkitys on sillä, että lähettävään valtioon on artiklan 16 nojalla lähetettävä lomakkeella B ilmoitus tutkintamääräyksen vastaanottamisesta sekä missä vaiheessa 14 artiklan mukainen täytäntöönpanon riitauttaminen siten voisi tapahtua. Ilmeisesti muutoksenhaku tapahtuisi vain tehtävien, kansallisen lain mukaisten pakkokeinopäätösten kautta ja erillistä päätöstä tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta ei edellytetä. Ilmoitus lähettävälle valtiolle ei sisältäne mitään oikeusvaikutuksia tai kannanottoa täytäntöönpanosta vaan se toimii vain vastaanottokuittauksena. Käräjäoikeuden toimiessa täytäntöönpanoviranomaisena vaikuttaisi perustelujen mukaan olevan niin, että erillinen päätös täytäntöönpanosta olisi tehtävä. Perusteluissa on jonkin verran ristiriitaa 17 § perustelujen suhteessa.

**11 §. Henkilön kuljettaminen ja todisteiden siirtäminen määräyksen antaneeseen valtioon.**



Tulli katsoo, että siltä osin kuin on kysymys Tullin täytäntöönpanemista tutkintamääräyksistä, lähtökohtaisesti sillä on itsenäiset edellytykset hoitaa todisteiden siirtäminen toiseen valtioon. Nyt ehdotuksen mukaan

*Jos kuitenkin todisteiden siirtäminen vaatisi erityisjärjestelyjä, keskusrikospoliisi voisi niistä huolehtia.*

Henkilöiden kuljettamisen osalta tarkoituksenmukainen ratkaisu on ehdotettu eli vapautensa menettäneenä olevan henkilön kuljettamisesta vastaisi Keskusrikospoliisi.

**13 § Rikoksesta epäillyn tai vastaajan kuuleminen videoneuvottelua käyttäen.** Edellä artiklakohtaisissa kommentteissa on kiinnitetty huomiota siihen, että tällä poiketaan kansallisesta sääntelystä. Säännöksen 2 momentissa on vastaajan osalta mutta ei rikoksesta epäillyn osalta säädetty edellytykseksi se, ettei kuuleminen asian laatu sekä muut olosuhteet huomioon ottaen vaaranna vastaajan oikeusturvaa. Tulisiko myös 2 momentissa selvyiden vuoksi puhua rinnakkain sekä vastaajasta että epäillyn kuulemisesta, mikäli tarkoitus on soveltaa samaa edellytysharkintaa sekä epäiltyyn että vastaajaan. Perustelutekstissä tätä terminologista ongelmaa sivutaan mutta se ei vastaa itse säädöstekstiä. Nykyisessä muodossaan edellytysharkinta olisi siten eri. Esitutkintalaissa on asianosaisen kuulemiselle asetettu reunaehdoja artiklakohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

**16 § Telekuuntelua koskevat ilmoitukset.** Suomen alueella olevan henkilön ulkomailta tapahtuvan telekuuntelun osalta on vaikea jäsentää, mikä merkitys pakkokeinon käräjäoikeuskäsittelyllä on, sillä direktiivin 14 artiklan mukaan vaikuttaisi siltä, että toimenpiteen aiheellisten edellytysten arviointi on mahdollista vain tutkintamääräyksen antaneessa valtiossa. Näissä tapauksissahan ei edes anneta tutkintamääräystä vaan ilmoitetaan toimenpiteestä.

*Kun kyse on Suomelle tehdystä ilmoituksesta, keskusrikospoliisiin tulisi viipymättä toimittaa asia tuomioistuimelle ratkaistavaksi.*

**17 § Muutoksenhaku.** Perustelujen 7 § ja 17 § mukaan jää tulkinnanvaraiseksi onko täytäntöönpanosta tehtävä jossakin tapauksessa erillinen päätös vai ei. Olisi hyvä, jos olisi yksiselitteisesti todettu, että muutoksenhakua tapahtuu ainoastaan kansallisten pakkokeinopäätösten muutoksenhaun kautta eikä erillistä päätöstä tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta edellytetä. Tällä hetkellä oikeusapumenettelyssä Tullissa ei tehdä erillistä päätöstä siitä, että oikeusapupäätös pannaan täytäntöön.

*Pykälän 1 momentissa olisi myös säännös mahdollisuudesta hakea muutosta tutkintamääräyksen tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta tehtyyn päätökseen. Muutosta saisi hakea samalla kuin haetaan muutosta suoritettavaan toimenpiteeseen. Siten muutoksenhakumahdollisuutta ei olisi vielä siinä vaiheessa kun päätetään tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Tämä olisi käytännöllinen ratkaisu ja nopeuttaisi tutkintamääräyksen täytäntöönpanoa täyttäen samalla direktiivin vaatimukset. Myöskään oikeussuojan ei ole katsottava edellyttävän kahta erillistä muutoksenhakuvaihetta.*

**19 § Määräyksen antamiseen toimivaltaiset viranomaiset.** Asiaa on käsitelty edellä artiklakohtaisten perustelujen yhteydessä. Tältä osin sääntelyn tulisi olla yksiselitteistä eikä asia voi jäädä vaihtoehtoisten, viranomaisten välillä tehtävien sopimusratkaisujen varaan. Koska tällä vahvistamismenettelyllä poiketaan normaalista esitutkintalain tutkinnanjohtajuutta koskevasta päätöksenteosta, olisi oltava yksiselitteisen

selvää kuka päätöksenteosta vastaa, tämä ei voi jäädä tilannekohtaisten selvittelyjen varaan ja syyttäjälaitoksen harkinnan ja resursoinnin varaan. Esitutkintaviranomaisissa asia on tällä hetkellä hoidettu niin, että tavoitettavuus on 24/7, päivystysjärjestelmä toimii siis myös päiväsaikaan. Myöskään syyttäjien osalta päiväsaikaan muut virkatoimet eivät saa olla este pyyntöjen vahvistamiselle tai aiheuttaa viivettä pyyntöjen hoitamiselle.



Samy Gardemeister  
Valvontajohtaja

Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut toimintayksikön päällikkö

