

15.8.2016

Oikeusministeriö  
Lainvalmisteluosasto

Viitteenne: OM 13/41/2014

## EUROOPPALAISTA TUTKINTAMÄÄRÄYSTÄ KOSKEVAN DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa Eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta työryhmämietinnöstä.

### Nykytilasta

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

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

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

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

Käsikirjaan on koottu erityyppisten pyyntöjen pohjiksi malleja, jotka noudattavat samantyyppistä selkeää kaavaa. Menettelytavat ovat osoittautuneet toimiviksi myös erityisen vaativissa ja kiireellisissä tilanteissa. Laadun erittäin korkea taso näkyy paitsi siinä, että pyynnot tuottavat odotetun tuloksen, niin myös vertailtaessa Suomesta lähteneitä pyyntöjä muista valtioista meille saapuviin oikeusapupyyntöihin.

## Tutkintamääräyksen soveltamisalasta

Lakiehdotuksen 2 §:ssä käsitellään tutkintamääräyksen soveltamisalaa. Perusteluissa todetaan, että Suomessa tutkintamääräys voitaisiin antaa esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevan rikosasian käsittelyä varten. Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivi kattaa tutkintatoimenpiteet, joiden tarkoituksena on todisteiden hankkiminen. Direktiiviä sovellettaisiin esitutkinnan aloittamisesta siihen saakka, kunnes asiassa annettu tuomio on lainvoimainen. Tätä voidaan mietinnön mukaan tulkita laajasti.

Soveltamisala jää käytännössä epäselväksi mietinnön pohjalta. Onko tarkoituksena, että menettelyä noudatetaan kaikissa esitutkintavaiheen pyynnöissä, vai onko tarkoituksena, että menettelyä noudatetaan esitutkintavaiheen pyynnöissä, joiden tarkoituksena on todisteiden hankkiminen?

Keskusrikospoliisi katsoo, ettei menettelyä tule soveltaa kaikkiin esitutkintavaiheen pyyntöihin vieraan valtion viranomaisille. On tärkeää, että jatkossakin esitutkintavaiheessa voidaan tehdä tavanomaisia poliisikanavia käyttäen pyyntöjä, joiden tarkoituksena on rikoksen selvittäminen ja varsinaista oikeusapupyyntöä koskeva asioiden esiselvittäminen ja varmistaminen. Tämänäyttypiset kyselyt voidaan tehdä nopeasti ja erittäin yksinkertaisella kyselyllä toisen valtion viranomaiselle (esimerkiksi Siena, Interpol). Esimerkkinä voidaan mainita esitutkinnassa esille nousseiden henkilöiden henkilöllisyyden tai olinpaikkojen tai osoitteiden selvittäminen taikka sen selvittäminen, onko henkilöllä maassa pankkitilejä. Mikäli selviää, että henkilöllä on maassa esimerkiksi osoite tai pankkitili, voidaan tehdä varsinainen tutkintamääräys (kotietsintä, pankkitiedustelu tms). Verkkorikollisuustutkinnassa tarvitaan tietoja, joiden avulla teon tekijät onnistutaan jäljittämään ja tunnistamaan. Myös Prüm-yhteistyössä eräisiin EU-valtioihin joudutaan tekemään pyyntö osumaan liittyvän henkilön nimitietojen saamiseksi ja tämä tapahtuu yleensä esitutkintavaiheessa.

Tämänäyttypistä useaan maahan menevää tiedonhankintaa ei ole järkevä hoitaa tutkintamääräysmenettelyllä, vaikka asiassa olisi aloitettu jo esitutkinta ja perimmäisenä tavoitteena olisikin hankkia todisteita. Kun esitutkintavaiheessa tehtäviä tiedusteluita tehdään useisiin maihin, jouduttaisiin esimerkiksi käännökset tekemään eri kielille, jos käytettäisiin tutkintamääräysmenettelyä. Tutkintamääräysinstrumentin tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa yhteistyötä, mutta tämänäyttypinen yhteistyö sujuu ylivoimaisesti parhaiten, nopeiten ja edullisimmin poliisikanavaa pitkin tehtävällä kyselyllä. Mikäli myöhemmin ilmenee, että tietoja tarvitaan todisteena, on yleensä eri maiden kanssa yksinkertaisella tavalla varmistettavissa voidaanko tietoja käyttää myös todisteena.

Lain perusteluissa tulee selvyuden vuoksi nimenomaisesti mainita, että esitutkintavaiheessaakaan tämänäyttypisiä rikoksen selvittämiseksi tapahtuvia kyselyitä ja tiedusteluita ei ole tarpeen hoitaa tutkintamääräysmenettelyllä.

Rajaus ei tapahdu tarkoituksenmukaisesti myöskään sillä perusteella, onko tarkoituksena todisteiden hankkiminen. On monia (myös pakkokeinolain mukaisia) menettelyjä, jotka tapahtuvat esitutkintavaiheessa rikoksen selvittämiseksi, mutta olettamana ei ole todisteiden hankkiminen tulevaa oikeudenkäyntiä varten, vaan tutkinnan suuntaaminen. Pääsääntöisesti peitetöiminnan tai valeoston tuloksia ei Suomessa käytetä näyttönä, vaikka toiminta perustuukin pakkokeinolaikiin. Mikäli tähän päädyttäisiin, olisi seurauksena tutkintamääräysmenettely peitehenkilön kuulemiseksi todistajana. Myös esimerkiksi epäillyn esitutkintakertomus on sellainen, että se on välttämätöntä hankkia esitutkinnan

saattamiseksi loppuun, mutta yleensä sitä ei tulla käyttämään todisteena oikeudenkäynnissä, vaan on selvää, että todistelu joudutaan hankkimaan muulla tavoin. Silti lienee tarkoitettu, että tutkintamääräysmenettely kattaisi myös tämäntyyppiset toimenpiteet.

Lain perusteluihin on pohdittava ja kuvattava tarkemmin ja esimerkkien kautta, minkä tyyppisiin menettelyihin tutkintamääräystä on tarkoitettu sovellettavaksi, ja minkätyyppiset voidaan hoitaa eri poliisikanavia käyttäen tehtävin kyselyin. Selvää lienee, että kaikki pakkokeinolain mukaiset toimenpiteet tulee hoitaa tutkintamääräysmenettelyllä.

### Tutkintamääräyksen vahvistamisesta

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

Mikäli kirjallinen vahvistaminen on pakollista, on selvää, että tutkintamääräysmenettely tulee hidastamaan tiedon kansainvälistä hankintaa. Onkin tärkeää edellä kuvatulla tavalla rajata tarkkaan, mitkä kaikki menettelyt tutkintamääräys menettely pakosti kattaa, ja mitkä tiedot rikoksen selvittämiseksi on pyydettävissä muilla keinoin.

Rikostutkinnassa viranomaistoiminnan nopeus on usein ratkaiseva menetystekijä ja tätä korostaa se nopeus, millä rajattomassa EU:ssa ihmiset, tavarat ja rahat nykyään liikkuvat. Reagointiaikaa ei ole paljon. Tutkintamääräysmenettelyn osalta riskit liittyvät erityisesti kiiretilanteisiin. Tähän mennessä esimerkiksi telekuuntelua koskevat oikeusapupyynnöt ja niitä koskevat jatkopyynnöt on käsitelty välittömästi, jotta kytkennät saadaan mahdollisimman nopeasti suoritettua toisessa valtiossa eivätkä meneillään olevat kuuntelut katkea kesken tutkinnan. Käsittelyaika Keskusrikospoliisissa pyynnön saapumisesta siihen, kun valmiit asiakirjat käännoksineen lähetetään asianomaisen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle, on vain parisen tuntia.

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

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

Mikäli tutkintamääräyksen lomakkeeseen edellytetään vahvistajan allekirjoitus, tulee tämä kiiretilanteissa aiheuttamaan myös teknisiä ongelmia. Arkaluontoisia tietoja ja salaisia pakkokeinoja koskevat asiakirjat tulee pystyä lähettämään tietosuojavaatimusten edellyttämällä tavalla määräyksen antajan ja sen vahvistajan välillä. Direktiivin lomakkeen osalta ei liioin ole huomioitu sellaisia nykyajan arkipäiväisiä ratkaisuja kuin vahvistajan sähköinen allekirjoitus.

Riittävän nopeuden tavoittamiseksi on nykyään käytäntönä, että oikeusapupyynnön

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

Tutkintamääräysmenettelyssä tulee kansallisesti pystyä löytämään ratkaisut, joilla päästään vastaavanalaiseen joustavuuteen ja ketteryyteen. Instrumentin tavoite on nopeuttaa, ei hidastaa oikeusavun saamista. Tämä edellyttää, että esitutkintaan liittyvät tutkintamääräykset voidaan hyväksyä ensisijaisesti tutkintasuunnitelman laatimisen yhteydessä taikka suullisesti (puhelimitse) tai jollain vastaavalla tavalla (esimerkiksi kuittaus sähköpostitse). Esitutkintalaissa säädetty yhteistyövelvollisuus (ETL 5:3) huomioon ottaen tulisi tutkintamääräyksen vahvistaminen aina tarvittaessa olla suullisesti (puhelimitse) mahdollista. Pääperiaatteena tulee olla, että kun tutkintasuunnitelma tehdään, siinä yksilöidään, mitä oikeusapua tarvitaan ja syyttäjän allekirjoitus saadaan tutkintasuunnitelmaan. Tämän tulisi olla riittävää. Kansallisesti on pystyttävä luomaan joustavampi malli, jolla varmistetaan vahvistuksen saaminen myös kiiretilanteissa.

Kaikessa viranomaistoiminnassa on tavoiteltava tehtävien hoitamista mahdollisimman taloudellisesti. Siksi ei voida ajatella, että perustettaisiin uusi päivystysjärjestelmä, jonka kustannukset olisivat vuositasolla lähes 70.000 euroa. Päivystysaikana hoidettavaa pyyntöä kohden hinta muodostuu kohtuuttomaksi eikä järjestelmällä kuitenkaan saavuteta haluttua lopputulosta eli sitä, että rikosasian tunteva ja siitä vastaava syyttäjä arvioisi pyyntöä tulevan oikeudenkäynnin ja sen vaatiman todistelun näkökulmasta. Päivystäjä ei tunne juttua ja sen tarpeita, eikä puhelimitse pysty allekirjoittamaan pyyntöjä, joita voi tulla eri puolilta Suomea. Ratkaisun tulee perustua siihen, että syyttäjien on huomioitava uusien tehtävien vaatima muutos tavoitettavuudessaan ja oltava - vastaavasti kuin tutkinnanjohtajan - joustavasti tavoitettavissa ja käytettävissä juttunsa vaatimalla tavalla. Lisäksi 70.000 euron kustannuksilla voidaan saada paljon enemmän lisäarvoa kuin pelkkä tutkintamääräysten vahvistaminen päivystysaikana, esimerkiksi rakentamalla Keskusrikospoliisiin kohtuullisen kattava syyttäjäpäivystys, jolloin henkilölle voidaan osoittaa huomattavasti paljon enemmän tehtäviä kuin pelkät päivystysaikaiset tutkintamääräysten vahvistamiset. Kaikkiaan eri vaihtoehtoja ja niiden toimivuutta ei ole selvitetty riittävästi valmisteluvaiheessa.

### **Keskusviranomaisen roolista ja käännoksistä**

Lakiehdotuksessa keskusviranomaiseksi on määritelty oikeusministeriö, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että tutkintamääräykset toimitettaisiin oikeusministeriön välityksellä, vaan yhteydenpito perustuisi suoriin yhteyksiin. Keskusviranomaisena oikeusministeriön rooli rajoittuisi tutkintamääräyksen toimittamisessa ja täytäntöönpanoon liittyvässä yhteydenpidossa avustamiseen tarvittaessa.

Kansainvälisten tehtäviensä hoitamiseksi poliisilaitokset tulevat jatkossakin tarvitsemaan neuvontaa Keskusrikospoliisilta muun muassa oikeiden menetelmien ja kanavien valitsemiseksi. Keskusrikospoliisi toimii poliisin kansainvälisen yhteistyön kansallisena keskuksena kaikkien eri yhteistyömuotojen, foorumeiden ja kanavien osalta. Eri poliisiyksiköiden virkamiehet tulevat olemaan paitsi tutkintamääräyksiä antavia virkamiehiä, niin myös käyttämään lukuisia muita kanavia kansainvälisessä tietojenvaihdossa ja yhteistyössään. Tutkintamääräys on poliisille vain yksi työkalu lukuisien muiden joukossa. Poliisin on joka tapauksessa jatkossakin järjestettävä keskitetty kansainvälisiin asioihin liit-

tyvä tarpeellinen ohjaus ja neuvonta, mihin menettelyyn ja kanavaan kussakin tapauksessa tulee turvautua, sekä opastaa tarvittaessa muun muassa tutkintamääräyslomakkeen löytämisessä ja täyttämässä. Syyttäjä saa vahvistettavakseen valmiiksi laaditun tutkintamääräyksen, joten syyttäjän rooli on tässä suhteessa helpompi.

Tutkintamääräysten kääntämisestä huolehtisi lakiehdotuksen mukaan määräyksen antava viranomainen. Tästä pääsäännöstä olisi myös mahdollista poiketa. Luontevaa olisi päätyä nykyiseen käytäntöön, että Keskusrikospoliisi toteuttaisi käännökset mahdollisuuksien ja resurssiensa mukaisesti. Näin ollen koska vahvistettu ja käännetty tutkintamääräys pääsääntöisesti on Keskusrikospoliisissa, on toimivin ratkaisu lähettää ne Keskusrikospoliisin toimesta suoraan täytäntöönpanevalle viranomaiselle. Keskusrikospoliisissa on parhaat edellytykset selvittää oikea yhteysviranomainen ja lähettää pyyntö sille.

Asianhallinnan ja eri kanavia pitkin kulkevien asioiden koordinaation varmistamiseksi, päällekkäisten pyyntöjen välttämiseksi sekä tilannekuvan varmistamiseksi olisi tärkeää, että tutkintamääräykset tulisivat kirjatiksi yhteen yhteiseen tietojärjestelmään kuten nykyäänkin (kansainvälisten asioiden asiankäsitelyjärjestelmä Kasi). Kaikkiaan toimivin ratkaisu olisi, että vahvistetut pyynnöt kulkisivat Keskusrikospoliisin kautta, jossa ne pitäisi käännettäisiin, niin myös kirjattaisiin ja lähetettäisiin eteenpäin kussakin tilanteessa parhaiten soveltuvaa reittiä.

Sama koskee Suomen poliisille saapuvia pyyntöjä ja niiden ohjaamista täytäntöönpanevalla viranomaisella. Saapuneet pyynnöt täytyy ensin kirjata ja käännettää, mikä tapahtuu luontevimmin Keskusrikospoliisissa. Tämän jälkeen täytyy arvioida, mikä poliisiyksikkö tai muu viranomainen Suomessa on asiallisesti ja alueellisesti toimivaltainen ja tarkoituksenmukaisin täytäntöönpanemaan pyynnön. Keskusrikospoliisilla on parhaat edellytykset arvioida, missä poliisiyksikössä pyyntö on tarkoituksenmukaisimmin täytäntöön pantavissa ja se on myös itse aina asiallisesti ja alueellisesti toimivaltainen viranomainen. Kieltäytymisperusteiden alustava arvioiminen tapahtuisi luontevimmin Keskusrikospoliisissa, koska kieltäytyminen tulee saattaa Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Toki kieltäytymisperuste voi nousta esille vasta kun paikallispoliisin yksikkökin on täytäntöönpanemassa pyyntöä.

Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion on sallittua nimetä keskusviranomainen avustamaan toimivaltaisia viranomaisia. Myös useamman keskusviranomaisen nimeäminen on mahdollista, jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmä sitä edellyttää. Jäsenvaltio voi antaa keskusviranomaisensa tehtäväksi myös tutkintamääräysten hallinnollisen toimittamisen ja vastaanottamisen sekä kaiken muun siihen liittyvän virallisen kirjeenvaihdon, jos tämä on jäsenvaltion sisäisen oikeusjärjestelmän rakenteen vuoksi välttämätöntä. Ratkaisu on Suomessa perusteltu edellä mainituista syistä.

Keskusrikospoliisi katsoo, että on tarkoituksenmukaista nimetä poliisin kansainvälisen yhteistyön kansallisena keskuksena toimiva Keskusrikospoliisi keskusviranomaiseksi, joka

1. Suomesta lähtevien pyyntöjen osalta tarvittaessa antaa poliisilaitoksille menettelyn valintaan ja lomakkeen täyttämiseen liittyvää neuvontaa, kirjaa pyynnöt, pyydettyäessä voi tarkastaa pyynnön menestymisen edellytykset, resurssiensa puitteissa kääntää pyynnöt ja toimittaa ne tarkoituksenmukaisinta reittiä eteenpäin
2. Suomeen saapuvien pyyntöjen osalta vastaanottaa pyynnöt, kirjaa ja kääntää ne, arvioi pyyntöä alustavasti kieltäytymisperusteiden näkökulmasta ja saattaa kieltäytymisen Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi, sekä panee pyynnön itse

täytäntöön tai ohjaa pyynnöt tarkoituksenmukaisimman poliisiyksikön täytäntöön-pantavaksi.

### Peitetoiminta ja valeostot

Perusteluosiossa peitetoiminta -käsitteen rinnalla on käytetty ilmaisua peitetutkinta. Jollei tämä ole välttämätöntä direktiivin ilmaisuista johtuen, olisi parempi käyttää kansallisen lain mukaista ilmaisua peitetoiminta.

Keskusrikospoliisin päällikkö  
Poliisineuvos



Robin Lardot

Rikosylitarkastaja



Sanna Palo

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