

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava laki-valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tanja Inanen, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen, sisäministeriö
- valtionsyyttäjä Tuuli Eerolainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisiylitarkastaja Marja Kartila, Poliisihallitus
- rikosylitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö, rajavartio-osasto
- Helsingin käräjäoikeus
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- Tulli
- Suomen Asianajajaliitto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetulla lainsäädännöllä pannaan täytäntöön rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/41/EU). Hallintovaliokunta on osallistunut direktiivin valmisteluvaiheessa sitä koskevaan kansalliseen kannanmuodostukseen antamalla direktiiviehdotuksesta lausuntoja (U 25/2010 vp

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2017 vp

— HaVL 4/2011 vp, HaVL 33/2010 vp ja HaVL 22/2010 vp). Direktiivi sisältää säännökset rikosoikeusapumenettelystä EU:n jäsenvaltioiden välillä, kun on kyse todisteiden hankkimisesta rikosasioissa. Direktiivi hyväksyttiin huhtikuussa 2014, ja kansallisen täytäntöönpanon määräaika on 21.5.2017.

EU:n jäsenvaltioiden välisissä suhteissa kansainvälistä rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat yleissopimukset on vähitellen korvattu vastavuoroista tunnustamista koskevilla säädöksillä. Niissä lähdetään siitä, että toisen jäsenvaltion toimivaltaisen oikeusviranomaisen päätös tunnustetaan ja pannaan täytäntöön tutkimatta tarkemmin päätöksen antamisen edellytyksiä. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuva yhteistyö on perinteisiä kansainvälisiä yleissopimuksia velvoittavampaa, koska täytäntöönpanosta kieltäytyminen on sallittua vain rajoitetusti ja tyhjentävästi luetelluissa tilanteissa. Jäsenvaltioiden on voitava luottaa toistensa oikeusjärjestelmiin, jotta vastavuoroisen tunnustamisen periaate toimii. Jäsenvaltioissa tulee muun muassa noudattaa kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisvaatimuksia. Nyt täytäntöön pantavaksi ehdotettu direktiivi on osa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvaa rikosoikeudellisen yhteistyön sääntelykokonaisuutta ja korvaa pääsääntöisesti muut EU:n jäsenvaltioiden väliset oikeusapusäädökset.

Soveltamisala

Direktiivissä tarkoitetun yhteistyön tavoitteena on hankkia todisteita toisesta jäsenvaltiosta rikosoikeudellisessa menettelyssä. Direktiivin soveltamisala vastaa voimassa olevan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994, *rikosoikeusapulaki*) soveltamisalaa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi todistajien, asiantuntijoiden ja asianosaisten kuuleminen, pakkokeinolain (806/2011) mukaisten pakkokeinojen käyttö ja tietojen luovuttaminen. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ne rikosoikeusapuyhteistyön muodot, joissa ei ole kyse todisteiden hankkimisesta, kuten esimerkiksi asiakirjojen tiedoksianto. Oikeusapupyynnöt korvautuvat direktiivin mukaisessa menettelyssä tutkintamääräyksillä.

Direktiivin täytäntöönpano ei juurikaan laajenna EU:n jäsenvaltioiden välisen rikosoikeusavun alaa. Erona on kuitenkin se, että yhteistyö muuttuu aikaisempaa velvoittavammaksi. Lisäksi oikeusavun pyytäminen vakiolomaketta käyttäen ja direktiivin velvoitteet panna tutkintamääräys määräajassa täytäntöön saattavat jossain määrin tehostaa oikeusapuyhteistyötä. Myös direktiivissä viranomaisille asetetut yhteydenpito- ja konsultointivelvoitteet voivat osaltaan nopeuttaa oikeusapuyhteistyötä. Tavoitteena on, että oikeusapujärjestelmä jäsenvaltioiden välillä on jatkossa aiempaa selkeämpi, kun direktiivi korvaa päällekkäiset oikeusapusäädökset.

Sovellettavina todisteiden hankkimiseksi tehtävässä oikeusapuyhteistyössä ovat jatkossa pääsääntöisesti vain direktiivi ja sen täytäntöönpanolainsäädäntö. Tämä myös helpottaa jäsenvaltioiden välistä oikeusapuyhteistyötä koskevan säännösten hallittavuutta. Valiokunta toteaa kuitenkin, että valittu sekamuotoinen täytäntöönpanotapa, jossa direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset saatetaan suoraan Suomessa lakina noudatettaviksi ja lakiin otetaan vain tietyiltä osin direktiivin asiasisältöä täsmentäviä säännöksiä, saattaa näyttäytyä lain soveltajan kannalta vaikeaselkoisena.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2017 vp

Täytäntöönpanoviranomaiset

Ehdotetun direktiivin täytäntöönpanolain (1. lakiehdotus) 5 §:n mukaan direktiivin 2 artiklan d kohdan mukaisia täytäntöönpanoviranomaisia ovat Suomessa poliisi-, rajavartio- ja tulliviranomaiset. Nämä viranomaiset ovat esitutkintalain (805/2001) 2 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja esitutkintaviranomaisia. Myös sotilasviranomaiset ovat esitutkintaviranomaisia, mutta hallituksen esityksen perustelujen mukaan ei ole ilmennyt tarvetta niiden nimeämiseen toimivaltaisiksi viranomaisiksi oikeusapuyhteistyössä.

Suomessa keskeisin esitutkintaviranomainen on poliisi, joka myös pääsääntöisesti johtaa esitutkintaa. Rikostutkinnassa tutkinnanjohtajan vastuulla on muun muassa eri juttujen esitutkinnan yhteensovittaminen, tutkintataktiikan valinta, tutkintatekniikan hyödyntäminen, resurssien käyttö, tilannekuvan ylläpitäminen sekä kaikkiaan jatkuva ja tiivis työskentely esitutkintaprosessin johtamiseksi. Syyttäjän tehtävänä on puolestaan huolehtia tutkinta-aineiston perusteella syyteharkinnasta, syytteen nostamisesta ja sen ajamisesta tuomioistuimessa. Esitutkinnassa keskeisenä elementtinä on rikosasiaa koskevien todisteiden hankkiminen ja järjestäminen siten, että todistelu voidaan tuomioistuimessa ottaa asian pääkäsittelyssä vastaan yhdellä kertaa. Tämän vuoksi sekä esitutkinnan että syyttäjäntoimen on oltava tehokkaita ja ammattitaitoisia.

Yhteydenpito poliisin vastaanottamien oikeusapupyynnöiden osalta tapahtuu nykyisin keskusrikospoliisin kautta. Direktiivi ei edellytä tämän käytännön muuttamista. Keskusrikospoliisi on alueellisesti toimivaltainen viranomainen, joka voi panna täytäntöön Suomen vastaanottamat oikeusapupyynnot koko Suomen alueella. Myös Tullissa on vastaavan kaltainen järjestelmä. Valiokunta on jo direktiivin valmisteluvaiheessa pitänyt tärkeänä, että yhteydenpidosta direktiivin mukaisen määräyksen toimeenpanossa vastaa kansallisesti esitutkintaa johtava viranomainen (HaVL 4/2011 vp).

Täytäntöönpanoviranomaisia ovat ehdotuksen mukaan myös Helsingin käräjäoikeus sekä Helsingin käräjäoikeuden tuomiopiirissä toimivat syyttäjät. Todistajien, asiantuntijoiden ja asianosaisten kuulemisesta huolehtii kuitenkin se käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä kuultavalla on koti- ja asuinpaikka tai jossa hän oleskelee. Myös muu käräjäoikeus tai syyttäjä voi toimia täytäntöönpanoviranomaisena, jos siihen on erityinen syy. Esimerkkeinä tällaisesta erityisestä syystä mainitaan hallituksen esityksessä katselmuksen toimittaminen ja todistajan kuuleminen muussa kuin todistajan kotipaikan mukaan määräytyvässä tai Helsingin käräjäoikeudessa. Mainitut poikkeukset mahdollistavat tapauskohtaisen joustavuuden syyttäjien ja käräjäoikeuksien alueellisessa toimivallassa.

Suomesta voidaan direktiivin nojalla pyytää apua rikoksen selvittämiseksi myös sellaisessa rikosasiassa, jossa epäilty teko ei ole Suomessa rikos. Asia on otettu pakkokeinojen käyttämisen osalta huomioon lakiehdotuksessa (9 §). Ehdotetun 5 §:n 3 momentin mukaan tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättää se viranomainen, jonka toimivaltaan tutkintamääräyksessä pyydetty toimenpide kuuluisi, jos rikos olisi tehty Suomessa vastaavissa olosuhteissa. Valiokunnan huomiota on asiantuntijakuulemisissa kiinnitetty siihen, että ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan toimivaltainen viranomainen jää määrittelemättä niissä tilanteissa, joissa on kyse sellaisesta niin sanotusta listarikoksesta, jossa rangaistavaksi säädetty teko ei olisi myös Suomessa rangaistava. Saadun selvityksen mukaan myös muiden kuin pakkokeinojen osalta tut-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2017 vp

kintamääräyksen perusteena voi olla teko, joka ei ole Suomessa rikos. Tämän vuoksi hallintovaliokunta esittää lakivaliokunnalle 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin 1. virkkeen täsmentämistä kuulumaan seuraavasti:

"Tutkintamääräyksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättää se viranomainen, jonka toimivaltaan tutkintamääräyksessä pyydetty toimenpide kuuluisi *Suomessa vastaavassa tilanteessa*."

Tutkintamääräyksen vahvistamismenettely

Tutkintamääräyksen antamiseen toimivaltaisista viranomaisista ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 22 §:ssä. Suomessa tutkintamääräyksen voi ehdotetun säännöksen mukaan antaa pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet poliisissa, Tullissa tai Rajavartiolaitoksessa. Näissä tilanteissa tutkintamääräyksen vahvistaa syyttäjä. Tutkintamääräyksen voivat antaa myös syyttäjä, käräjäoikeus, hovioikeus ja korkein oikeus.

Käytännössä tutkintamääräyksen antaa jatkossa yleensä tutkintamääräyksen perusteena olevan rikosasian tutkinnanjohtaja. Esimerkiksi kiiretilanteissa määräyksen voi kuitenkin antaa myös muu virkamies, jolla on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet. Tutkintamääräys voidaan antaa myös sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa sakkomenettelyssä käsiteltävässä asiassa, koska säännöstä ei rajata käsillä olevan rikosasian tutkinnanjohtajaan.

Direktiivissä (2 artiklan c kohdan ii alakohta) edellytetään, että tutkintamääräyksen antavan jäsenvaltion tuomarin, tuomioistuimen, tutkintatuomarin tai yleisen syyttäjän on vahvistettava tutkintamääräys niissä tilanteissa, joissa sen antaa muu kuin mainittu viranomainen. Direktiivin mukainen sääntely poikkeaa tältä osin rikosoikeusapulain 5 §:n 1 momentin sääntelystä, joka mahdollistaa sen, että esitutkintaviranomainen voi itsenäisesti tehdä oikeusapupyynnön. Rikoksen esitutkintavaiheen yhteyspisteenä toimii Suomessa keskusrikospoliisi, jossa on määrätietoisesti kehitetty kansainvälisten oikeus- ja virka-apupyynnöjen laatua. Nykyiset menettelytavat ovat saadun selvityksen mukaan osoittautuneet toimiviksi erityisesti vaativissa ja kiireellisissä tilanteissa. Keskusrikospoliisissa on kattava päivystysjärjestelmä myös näiden tilanteiden varalta.

Valiokunta on direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä antamissaan lausunnoissa (mm. HaVL 22/2010 vp ja HaVL 4/2011 vp) pitänyt direktiivin kansallisen täytäntöönpanon osalta olennaisena todisteiden hankintamenettelyn yhteen sovittamista rikosten esitutkinnassa ja muussa rikosoikeudellisessa menettelyssä noudatettavan Suomen kansallisen järjestelmän kanssa. Tämä merkitsee sitä, että tutkintamääräyksen todisteiden hankkimiseksi toisesta jäsenvaltiosta antaa tutkinnanjohtaja. Suomessa esitutkintaa suorittavat koulutetut, päätoimiset ja korkean ammattitaidon omaavat tutkijat. Suomen poliisin osaaminen, luotettavuus ja tehokkuus onkin kansainvälisesti tunnustettu. Valiokunta on pitänyt launnonssa HaVL 4/2011 vp suomalaisen esitutkintajärjestelmän kannalta muodollisena ja keinotekoisena sitä, että direktiiviehdotuksessa edellytetään erillistä oikeusviranomaisen vahvistamista tutkinnanjohtajan määräykseen.

Hallintovaliokunta painottaa, ettei tutkintamääräykseen hankittava syyttäjän vahvistus saa viivästyttää menettelyä. Todisteiden tehokas ja nopea hankkiminen on rikostutkinnassa välttämätöntä, eikä tilanne saa tässä suhteessa muuttua huonompaan suuntaan direktiivin soveltamisen

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2017 vp

myötä. Ehdotetussa vahvistamismenettelyssä korostuukin tutkinnanjohtajan ja syyttäjän esitutkintayhteistyö.

Pääsääntöisesti esitutkintaviranomaisen tekemän tutkintapyynnön vahvistaa hallituksen esityksen perustelujen ja saadun selvityksen mukaan tutkittavana olevaan rikosasiaan nimetty syyttäjä. Valiokunta korostaa, että vahvistaminen tulee pyrkiä tekemään välittömästi, jotta vahvistamismenettely ei hidasta tutkintaa. Tarvittavat toimenpiteet voivat oikeusapuyhteistyössä olla erittäin kiireellisiä, erityisesti ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavissa tilanteissa, minkä vuoksi tutkintamääräys on voitava vahvistaa mihin tahansa aikaan vuorokaudesta. Rikosasiaan nimetty syyttäjä ei aina ole välttämättä tavoitettavissa. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että myös muu syyttäjä voi vahvistaa tutkintamääräyksen. Ehdotettu syyttäjän vahvistamismenettely edellyttää toimivaa päivystysvalmiutta syyttäjälaitoksessa ja myös riittäviä voimavaroja kiireellisiä tilanteita varten.

Syyttäjän vaihtolovelvollisuus

Poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaihtolovelvollisuudesta ja vaihtolo-oikeudesta säädetään poliisilain (872/2011) 7 luvussa. Poliisilain 7 luvun 1 §:ssä on peitetoiminnan, valeoston ja tietolähdetoiminnan osalta asetettu erityinen vaihtolovelvollisuus olla paljastamatta luottamuksellisesti tietoja antaneen taikka valeostajana tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa, jos henkilöiden turvallisuus vaarantuu. Poliisilain 7 luvun 3 §:ssä säädetään puolestaan poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeudesta olla paljastamatta luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa sekä salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa huomiota on kiinnitetty siihen, että syyttäjälle ei ole säädetty vastaavaa vaihtolovelvollisuutta tai vaihtolo-oikeutta. Tästä saattaa aiheutua ongelmia, jos syyttäjä vahvistaa ehdotetussa lainsäädännössä tarkoitetun tutkintamääräyksen, joka koskee salaisten pakkokeinojen käyttöä. Ehdotetussa 25 §:ssä (*1. lakiehdotus*) säädettäisiin salassapidosta, vaihtolovelvollisuudesta sekä tietojen käyttöä koskevista rajoituksista. Valiokunta pitää perusteltuna, että säännöksessä rinnastetaan syyttäjän vaihtolovelvollisuus ja vaihtolo-oikeus esitutkintaviranomaiseen tilanteessa, jossa syyttäjä saa vahvistettavakseen tutkintamääräyksen. Tästä syystä hallintovaliokunta esittää lakivaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 25 §:ään lisätään uusi 4 momentti seuraavasti:

"Kun syyttäjä 22 §:n 1 momentin perusteella saa vahvistettavaksi tutkintamääräyksen, hänen vaihtolovelvollisuuteensa ja vaihtolo-oikeuteensa sovelletaan, mitä säädetään esitutkintaviranomaisen vaihtolovelvollisuudesta ja vaihtolo-oikeudesta."

Suhde muihin oikeudellisiin välineisiin, sopimuksiin ja järjestelyihin

Direktiivissä tarkoitettu oikeusapu perustuu nykyisin pääasiassa vuonna 1959 tehtyyn keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen (SopS 30/1981) ja keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen vuodelta 2000 (SopS 88/2005) sekä siihen vuonna 2001 liitettyyn pöytäkirjaan (SopS 44/2005). Direktiivillä korvataan 22.5.2017 alkaen edellä mainittujen yleissopimusten direktiivin kanssa päällekkäiset määräykset niiden jäsenvaltioiden välillä, joita direktiivi sitoo.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2017 vp

Suomen ja muiden jäsenvaltioiden välillä on tehty useita kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä, jotka koskevat sekä oikeusviranomaisten että lainvalvonta- ja esitutkintaviranomaisten välistä yhteistyötä. Sopimusten määräyksistä osa on osin päällekkäisiä direktiivin soveltamisalan kanssa, osa taas sisältää sääntelyä, joka ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, vaan jonka voidaan katsoa täydentävän sitä.

Tullin toimialalla on voimassa Napoli II -yleissopimus, joka koskee tulliviranomaisten välistä yhteistyötä. Tullin hallinnonalalla on lisäksi voimassa kolmetoista kahden- tai monenvälistä tulliyhteistyösopimusta, jotka sisältävät myös oikeusapua koskevaa sääntelyä. Poliisin toimialalla Suomella on kahdenväliset rikostorjuntasopimukset Viron (SopS 59/1995), Latvian (SopS 8/1997), Liettuan (SopS 72/1997), Puolan (SopS 70/2003) ja Unkarin (SopS 66/2003) kanssa.

Kaikkien edellä mainittujen sopimusten ja järjestelyjen osalta sen selvittäminen, jatketaanko osapuolten välillä niiden soveltamista, on hallituksen esityksen perustelujen mukaan kesken. Direktiivissä edellytetään, että sopimuspuolten välillä on yhteisymmärrys sopimusmääräysten soveltamisen jatkamisesta. Direktiivin täytäntöönpanolain 1 §:n 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi päättää direktiivin täytäntöönpanolain voimaan tullessa voimassa olevan kansainvälisen sopimuksen tai järjestelyn soveltamisen jatkamisesta. Päätöksen tekemisen edellytyksenä on, että voimassa olevan sopimuksen tai järjestelyn voidaan katsoa olevan direktiivin 34 artiklan 3 kohdassa määriteltyjen edellytysten mukainen ja että sopimuksen toinen osapuoli katsoo myös sopimuksen soveltamisen jatkamisen tarpeelliseksi.

Saadun selvityksen mukaan Viron, Latvian ja Liettuan kanssa tehdyt rikostorjuntasopimukset ovat soveltamisalaltaan laajempia kuin nyt käsitellyssä oleva tutkintamääräys. Puolan ja Unkarin sopimusten soveltamisala ei puolestaan ole päällekkäinen direktiivin kanssa.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että direktiivin täytäntöönpanosta aiheutuu lisäkustannuksia syyttäjälaitokselle. Direktiivin mukaista menettelyä sovelletaan erityisesti rikosten esitutkintavaiheessa. Nykyisin poliisi-, rajavartio- ja tulliviranomainen tekee oikeusapupyynnöt toimiessaan esitutkintaviranomaisena. Jatkossa syyttäjä vahvistaa esitutkintaviranomaisen tekemän tutkintamääräyksen. Ehdotettu vahvistamismenettely ei vähennä esitutkintaviranomaisen työmäärää nykyisestä. Esityksellä ei perustelujen mukaan kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia poliisille, Tullille tai Rajavartiolaitokselle. Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella lisäkustannuksia saattaa aiheutua kuitenkin myös näille viranomaisille.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomessa löydetään asianmukaiset kansalliset ratkaisut, jotta nyt omaksuttava menettely toimii riittävän nopeasti ja joustavasti myös kiiretilanteissa. Valiokunta tähdentää, että keskeistä on tehostaa ja nopeuttaa todisteiden hankintaa toisesta jäsenvaltiosta. Erityisen tärkeää tämä on rajat ylittävän rikollisuuden selvittämisessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2017 vp

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Reijo Hongisto ps
varajäsen Outi Mäkelä kok
varajäsen Antti Rantakangas kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo